



Universiteit
Antwerpen

**Blauwdruk voor een passende regeling
van de collectieve arbeidsverhoudingen
in de publieke sector**

Proefschrift voorgedragen tot het behalen van de graad van doctor in
de Rechten aan de Universiteit Antwerpen,
te verdedigen door **Sarah Palinckx**

Promotor: prof. dr. **Ria Janvier**

DANKWOORD

De afgelopen vier jaar heb ik mij verdiept in en verwonderd over de regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Het was zonder meer een boeiende ervaring om dit grotendeels onontgonnen terrein te verkennen. Ik heb het genoeg gehad omringd te zijn geweest door mensen die mij elk op hun eigen manier hebben bijgestaan tijdens dit uitdagende en leerrijke traject. Om mijn dankbaarheid te uiten, geef ik hen graag een eervolle vermelding in mijn proefschrift.

In de eerste plaats wil ik mijn promotor prof. dr. Ria Janvier bedanken. Ze heeft me bijzonder veel geleerd en heeft een groot aandeel in mijn groei als onderzoeker. Het was een voorrecht om te mogen werken onder de supervisie van zulke gedreven en ervaren professor. Daarnaast wil ik ook prof. dr. Inger De Wilde hartelijk danken. Haar motiverende woorden en inspirerende ideeën hebben ertoe bijgedragen dat ik mijn proefschrift succesvol heb kunnen afronden. Ik kon steeds bij haar terecht met mijn vragen en bedenkingen. Verder verdient ook em. prof. dr. Patrick Humblet een vermelding in mijn dankwoord. Vanaf de eerste dag van mijn aanstelling als doctoranda was hij betrokken bij mijn onderzoek en daarvan heb ik zeker de vruchten mogen plukken. Verder ben ik zeer dankbaar dat ik steeds kon rekenen op de expertise van prof. dr. Barend Barentsen. Zijn feedback over het Nederlandse luik was een grote meerwaarde voor mijn proefschrift. De andere leden van mijn doctoraatsjury, prof. dr. Daniël Cuypers en prof. dr. Alexander De Becker, ben ik zeer erkentelijk voor het grondig doornemen van mijn proefschrift en de hieraan gekoppelde kritische reflecties. Eerstgenoemde ben ik in het bijzonder dankbaar om op het einde van mijn masterstudies te peilen naar mijn interesse in een doctoraatstraject en om mij vervolgens in contact te brengen met prof. dr. Ria Janvier. Een welgemeend woord van dank gaat ook uit naar de voorzitters van de jury, prof. dr. Frederik Swennen en prof. dr. Wouter Vandenhole, en naar het onderzoekssecretariaat van de faculteit rechten voor het vlotte verloop van het ganse proces dat aan de doctoraatsverdediging is voorafgegaan.

Als jurist was ik een beetje de vreemde eend in de bijt binnen de faculteit sociale wetenschappen. Ik voelde me echter meteen thuis, grotendeels dankzij de fantastische collega's en de aangename sfeer waarin ik heb mogen vertoeven. Het was een genoeg om omringd te zijn door zulke gemotiveerde en behulpzame personen.

Verder was het ontzettend fijn om de betrokkenheid te voelen van mijn familie en vrienden. Ook de ontspanning die ik bij hen vond, was zeer welgekomen. Ik wens in het bijzonder mijn ouders te bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en liefde. Zij staan altijd voor mij klaar en zijn zonder twijfel mijn grootste supporters, wat van onschatbare waarde is voor mij.

Tot slot wil ik mijn vriend David bedanken. Iedere dag opnieuw toonde hij interesse in mijn doctoraat en bood hij een luisterend oor indien nodig. Ik waardeer zijn zorgeloosheid, relati-

veringsvermogen en positieve ingesteldheid enorm. Ik prijs mezelf gelukkig dat hij aan mijn zijde staat tijdens dit belangrijke moment in mijn leven.

INHOUD

TEN GELEIDE	1
HOOFDSTUK 1 – SITUERING VAN HET ONDERZOEK	3
HOOFDSTUK 2 – RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK	4
Afdeling 1 – Gewijzigd overheidslandschap	4
§ 1. Gewijzigde staatsstructuur	4
§ 2. Gewijzigd takenpakket	8
Afdeling 2 – Statutaire versus contractuele tewerkstelling	10
HOOFDSTUK 3 – AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK	14
HOOFDSTUK 4 – ONDERZOEKSVRAGEN	15
HOOFDSTUK 5 – ONDERZOEKSDOELSTELLINGEN	17
HOOFDSTUK 6 – BRONNEN EN METHODOLOGIE	20
DEEL I – DOORLICHTING VAN DE REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE BELGISCHE PUBLIEKE SECTOR	25
HOOFDSTUK 1 – INLEIDING	27
Afdeling 1 – Werkwijze	27
Afdeling 2 – Opbouw	27
HOOFDSTUK 2 – TECHNISCHE MANKEMENTEN	29
Afdeling 1 – Openbare instellingen: welles nietes	29
Afdeling 2 – Onaangepaste wetgeving	31
Afdeling 3 – Organisatie van de sociale diensten	34
Afdeling 4 – Gebrek aan ontsluiting van de protocollen	35
HOOFDSTUK 3 – STRUCTUREN	36
Afdeling 1 – Algemene onderhandelingscomités	36
§ 1. Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten	36
§ 2. Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten	38
A. Vrijwel lege doos?	38
B. Afdelingen	39
C. Onderafdelingen	41
§ 3. Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten	43
A. Overkoepelend overkoepelend onderhandelingscomité	43
B. Bijzondere bevoegdheden	43
C. Subcomité	44
D. Secretariaat	44

Afdeling 2 – Lagere onderhandelingscomités	45
§ 1. Sectorcomités	45
§ 2. (Afzonderlijke) bijzondere comités	50
Afdeling 3 – Overlegcomités	50
§ 1. Hoge overlegcomités	50
§ 2. Basis- en tussenoverlegcomités	51
§ 3. Speciale overlegcomités	53
Afdeling 4 – Gemeenschappelijke vergaderingen	54
HOOFDSTUK 4 – SOCIALE (GESPREKS)PARTNERS	55
Afdeling 1 – Algemeen	55
§ 1. Geen paritaire samenstelling	55
§ 2. Nood aan “tripartiet” sociaal overleg?	56
Afdeling 2 – Overheid	58
§ 1. Voorzitterschap	58
§ 2. Leden van rechtswege	59
§ 3. Vertegenwoordigers in Comité C1	61
§ 4. Overlegcomités	65
Afdeling 3 – Vakbonden	66
§ 1. Representativiteit	66
A. Invulling	66
B. Belang	71
§ 2. Sociale verkiezingen als alternatief?	73
§ 3. Bevoegdheid om in rechte op te treden: de wereld op zijn kop?	74
A. Algemeen	74
B. Wetgeving	74
C. Raad van State	75
D. Grondwettelijk Hof	77
E. Erkende vakorganisaties	78
HOOFDSTUK 5 – BEVOEGDHEDEN	82
Afdeling 1 – Getemperd enthousiasme	82
§ 1. Vormvereiste	82
§ 2. Beperkende invulling	88
§ 3. Niet-bindende “akkoorden”	90
Afdeling 2 – Papieren regels	91
§ 1. Intersectorale sociale programmatie	91
§ 2. Transpositie van algemeen bindend verklaarde cao’s van de NAR	92
§ 3. Minimale rechten	93
Afdeling 3 – Onderhandeling versus overleg	95
HOOFDSTUK 6 – PUBLIEKE SECTOR ALS “VERGETEN” SECTOR	100
Afdeling 1 – Privésector “boven”	100
Afdeling 2 – Concrete voorbeelden	100
§ 1. Welzijnswetgeving	100

A.	Comités voor preventie en bescherming op het werk	100
B.	Andere toepassingsproblemen	101
§ 2.	Arbeidsreglementenwet	104
§ 3.	Arbeidswet	107
HOOFDSTUK 7 – WILDGROEI AAN “APARTE” REGELINGEN		109
Afdeling 1 –	Algemeen vakbondsstatuut	109
Afdeling 2 –	Afwijkende regelingen	111
§ 1.	Algemeen	111
§ 2.	Wetgevende macht	111
§ 3.	Staatsveiligheid	113
§ 4.	Justitie	114
§ 5.	Krijgsmacht	116
§ 6.	Politie	117
§ 7.	Autonome overheidsbedrijven	118
Afdeling 3 –	Consequenties	119
Afdeling 4 –	Gezondheidssector als culminatiepunt	119
HOOFDSTUK 8 – ONTREDDERING IN DE SECTOR ONDERWIJS		123
Afdeling 1 –	Bevoegdheidskwestie	123
Afdeling 2 –	Betrokken partijen	124
Afdeling 3 –	Wel of geen “eigen” regelingen in het niet-hoger onderwijs	127
§ 1.	Gemeenschapsonderwijs: anders en beter?	127
§ 2.	Gesubsidieerd officieel onderwijs: fragmentatie alom	127
§ 3.	Gesubsidieerd vrij onderwijs: het ene paritair comité is het andere niet...	128
§ 4.	Netoverschrijdende constructies	130
Afdeling 4 –	Hoger onderwijs: verschillende beleidslijnen	132
§ 1.	Hogescholen	132
A.	Verscheidenheid langs Vlaamse zijde	132
B.	Logica langs Franstalige kant?	133
§ 2.	Geen universele regeling voor de universiteiten	134
A.	Vlaanderen	134
B.	Doet de Franse Gemeenschap het beter?	136
Afdeling 5 –	Binding van akkoorden?	137
§ 1.	Twee snelheden	137
§ 2.	Goede voornemens aan Vlaamse kant	137
§ 3.	Algemeenbindendverklaring door de Franse Gemeenschapsregering	138
Afdeling 6 –	Naar een (meer) eenvormige eigen regeling voor het onderwijs?	139
HOOFDSTUK 9 – EENZIJDIGHEID BOVEN WEDERKERIGHEID		141
Afdeling 1 –	Stand van zaken	141
Afdeling 2 –	Toenemende contractuele tewerkstelling	141
§ 1.	Theorie versus praktijk	141
§ 2.	Contractanten als tweederangspersoneelsleden	144
A.	Tussen kaai en schip	144

B. Gebrekkige bijzondere ontslagbescherming	144
Afdeling 3 – Cesuur naargelang van de rechtsvorm	146
Afdeling 4 – Interferentie met de Cao-wet	147
HOOFDSTUK 10 – DEELBESLUIT	150
DEEL II – REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE NEDERLANDSE PUBLIEKE SECTOR IN HET LICHT VAN DE NORMALISERING	155
HOOFDSTUK 1 – INLEIDING	157
HOOFDSTUK 2 – NORMALISERINGSPROCES	159
HOOFDSTUK 3 – JURIDISCHE BASIS	161
Afdeling 1 – Grondwet	161
Afdeling 2 – Ambtenarenwet	161
§ 1. 1929	161
§ 2. 2017	162
Afdeling 3 – Burgerlijk Wetboek	166
Afdeling 4 – Cao-recht	167
Afdeling 5 – Wet op de ondernemingsraden	167
Afdeling 6 – Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid	167
Afdeling 7 – Wet normalisering rechtspositie ambtenaren	168
Afdeling 8 – Vierlagenmodel	168
HOOFDSTUK 4 – TOEPASSINGSGEBIED: VAN AMBTENAAR NAAR AMBTENAAR	171
Afdeling 1 – Ambtenaar, what’s in a name?	171
Afdeling 2 – Van openbare dienst naar overheidswerkgever	173
Afdeling 3 – Van aanstelling naar arbeidsovereenkomst	174
§ 1. Oude regeling	175
A. Aanstelling	175
B. Ambtenaren versus contractanten	177
§ 2. Nieuwe regeling	180
A. <i>Big bang</i>	180
B. Uitzonderingen	183
1. Debat	184
2. Categorieën die uitgezonderd zijn	187
3. Reden voor uitzondering	193
§ 3. Verschuivingen	200
HOOFDSTUK 5 – OVERLEGSTRUCTUREN	202
Afdeling 1 – Sectoroverleg	202
Afdeling 2 – Lokaal overleg	203
Afdeling 3 – Centraal overleg	206

HOOFDSTUK 6 – SOCIALE PARTNERS	207
Afdeling 1 – Overheidsafvaardiging	207
§ 1. Sectoroverleg	207
A. Politiek verantwoordelijken en gemandateerden	207
B. Voorzitter	209
C. Overige leden van de werkgeversdelegatie	210
D. Deskundigen	211
E. Secretariaat	211
F. Interferentie met het budgetrecht en de begrotingscontrole	211
§ 2. Lokaal overleg	214
§ 3. Centraal overleg	215
Afdeling 2 – Afvaardiging van de vakorganisaties	215
§ 1. Vakorganisatie(s) naar keuze van overheidswerkgever?	215
§ 2. Sectoroverleg	217
A. Vaste partners	217
B. Andere vakbonden	218
C. Aantal leden	219
D. Deskundigen	219
§ 3. Lokaal overleg	219
§ 4. Centraal overleg	220
§ 5. Geen (echte) representativiteitseis	220
HOOFDSTUK 7 – OVERLEGAANGELEGENHEDEN	222
Afdeling 1 – Oude regeling	222
Afdeling 2 – Nieuwe regeling	223
HOOFDSTUK 8 – WERKING	225
Afdeling 1 – Van overeenstemmingsvereiste...	225
§ 1. Ratio legis	225
§ 2. Overeenstemmingsvereiste sectoroverleg Rijk	225
Afdeling 2 – ... Naar “vrije” cao-onderhandelingen	227
Afdeling 3 – Geschillenregeling	228
HOOFDSTUK 9 – AARD EN RESULTATEN	233
Afdeling 1 – Van rechtspositieregeling...	233
§ 1. Algemeen bindend voorschrift	233
§ 2. Omzetting vereist	233
§ 3. Onbepaalde duur	234
§ 4. Geen cao’s	234
Afdeling 2 – ... Naar cao	235
§ 1. Rechtstreeks afdwingbaar	236
§ 2. Bepaalde duur	236
§ 3. Binding	237
A. Keuzevrijheid	237
B. Belang van binding	238

C. Wettelijke gebondenheid	240
D. Contractuele gebondenheid	241
E. Algemeenbindendverklaring	242
F. Stilzwijgende aanvaarding	244
G. Weinig problemen	244
§ 4. Types	245
§ 5. Soorten cao-bepalingen	247
§ 6. Wettelijke vereisten voor sluiten van cao	248
§ 7. Gevolgen van de Wnra	248
A. Omzetting rechtspositieregeling naar cao	248
B. Overgangsrecht	253
HOOFDSTUK 10 – BIJZONDERE REGELINGEN	257
Afdeling 1 – Rechterlijke macht, politie en defensie	257
§ 1. Juridische basis	257
A. Specifieke wetgeving	257
B. Ambtenarenwet	258
§ 2. Van ambtenaar naar ambtenaar oude stijl	258
§ 3. Overlegstructuren	259
§ 4. Sociale partners	259
A. Overheidsafvaardiging	259
1. Politiek verantwoordelijken	259
2. Voorzitter	260
3. Overige leden van de werkgeversdelegatie	260
4. Deskundigen	261
5. Secretariaat	261
B. Afvaardiging van de vakorganisaties	261
1. Vaste partners	261
2. Andere vakbonden	262
3. Aantal leden	262
4. Deskundigen	263
§ 5. Overlegaangelegenheden	263
§ 6. Werking: behoud overeenstemmingsvereiste	263
§ 7. Behoud rechtspositieregeling	263
Afdeling 2 – De leden die met rechtspraak belast zijn	264
Afdeling 3 – De leden van de tuchtcolleges	264
HOOFDSTUK 11 – ONDERWIJS	265
Afdeling 1 – Structuur	265
§ 1. Onderwijssectoren	265
§ 2. Soorten onderwijs	265
Afdeling 2 – Juridische basis	266
§ 1. Onderwijswetten	266
§ 2. Burgerlijk Wetboek	267

§ 3. Cao-recht	267
§ 4. Wnra onderwijs	267
Afdeling 3 – Van ambtenaar naar werknemer	267
Afdeling 4 – Overlegstructuren	269
Afdeling 5 – Sociale partners	270
§ 1. Werkgever	270
A. Werkgeversverenigingen	270
B. Voorzitter	271
C. Overige leden	272
D. Deskundigen	273
E. Secretariaat	273
§ 2. Vertegenwoordiging van het personeel	273
Afdeling 6 – Overlegaangelegenheden	275
Afdeling 7 – Werking	275
Afdeling 8 – Van hybride cao naar privaatrechtelijke cao	276
HOOFDSTUK 12 – GEZONDHEIDSSECTOR	280
HOOFDSTUK 13 – VERGELIJKING MET DE PRIVATE SECTOR	281
HOOFDSTUK 14 – WEDERKERIGHEID BOVEN EENZIJDIGHEID	284
HOOFDSTUK 15 – ONDERNEMINGSRADEN	286
Afdeling 1 – Medezeggenschap	286
Afdeling 2 – Toepassingsgebied	286
Afdeling 3 – Verkiezingen	288
Afdeling 4 – Specifieke bepalingen publieke sector	288
§ 1. Politieke ambtsdragers zijn geen bestuurder	288
§ 2. Primaat van de politiek	289
§ 3. Rechterlijk primaat	292
§ 4. Overige specifieke bepalingen	293
Afdeling 5 – Rechten van de ondernemingsraad	294
§ 1. Overlegrecht en initiatiefrecht	294
§ 2. Informatierecht	295
§ 3. Adviesrecht	295
§ 4. Instemmingsrecht	296
§ 5. Ondernemingsraad versus vakbonden	297
DEELBESLUIT	300
DEEL III – VOORSTELLEN TER MODERNISERING VAN DE REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE BELGISCHE PUBLIEKE SECTOR	303
HOOFDSTUK 1 – INLEIDING	305
Afdeling 1 – Opbouw	305

Afdeling 2 – Nederland is België niet, en omgekeerd	306
§ 1. Samenstelling overheidspersoneel	306
§ 2. Verankering rechtskarakter in de Grondwet	306
§ 3. Sociale bescherming	310
§ 4. Ontslagregeling	312
§ 5. Uitdovend scenario in plaats van big bang	313
HOOFDSTUK 2 – VAKBONDSSTATUUT IN EEN GEMODERNISEERDE VORM	314
Afdeling 1 – Structuren	314
§ 1. Uitzuiveren bestaande structuren	314
A. (Afdelingen) Comité C	314
B. Subcomité binnen Comité A	315
C. Secretariaat van Comité A	316
§ 2. Herstructureren onderhandelingscomités	319
§ 3. Herstructureren of opheffen overlegcomités	328
Afdeling 2 – Sociale (gespreks)partners	328
§ 1. Aantal leden per delegatie	328
§ 2. Samenstelling overheidsdelegatie	330
A. Technische ingrepen	330
B. Inhoudelijke correcties	331
1. Neutrale voorzitter	331
2. Nood aan tripartiet sociaal overleg	331
3. Betrokkenheid werkgeversorganisaties provinciale en plaatselijke besturen	332
4. Werkgeversdelegatie overlegcomités	335
C. Opgeschoonde samenstelling overheidsafvaardiging	335
1. Categorieën	335
2. Leden van rechtswege	336
§ 3. Vakbonden	338
A. Representativiteit	338
1. Invulling	338
2. Her(bek)ijken 10%-ledenvereiste	340
3. Maximum aantal leden	341
B. Bevoegdheid om in rechte op te treden	342
Afdeling 3 – Bevoegdheden	342
§ 1. Afschaffen inhoudsloze bepalingen	342
§ 2. Taken (secretariaat) overkoepelend comité	343
§ 3. Beperken of afschaffen overlegaangelegenheden	345
§ 4. Van vormvereiste naar overeenstemmingsvereiste	345
§ 5. Uitbreiden onderhandelingsaangelegenheden	347
Afdeling 4 – Bijzondere regelingen beperken	348
Afdeling 5 – Sociale bemiddeling	352
§ 1. Verplichting tot instelling van een procedure voor bemiddeling	352
§ 2. Taken sociaal bemiddelaars	353
§ 3. Knelpunten en verbetervoorstellen	354

Afdeling 6 – Tussenbesluit	355
HOOFDSTUK 3 – UITBREIDING VAN DE CAO-WET TOT DE PUBLIEKE SECTOR	357
Afdeling 1 – Stand van zaken	357
§ 1. Principiële niet-toepasselijkheid van de Cao-wet in de publieke sector	357
§ 2. Uitzonderingen	357
§ 3. Rechtsvorm als doorslaggevend criterium	361
§ 4. Toenemende contractuele tewerkstelling	364
§ 5. Geen onverenigbaarheid tussen statutaire benoeming en cao's	367
§ 6. Nut van cao's in de publieke sector	368
§ 7. Begrotings- en parlementaire controle	369
Afdeling 2 – Veralgemeende toepassing van de Cao-wet in de publieke sector	369
§ 1. Structuren	369
A. Overkoepelend comité	370
B. Onderhandelingen op sectorniveau	370
C. Onderhandelingen op organisatieniveau	372
§ 2. Sociale (gespreks)partners	373
A. Paritaire samenstelling	373
B. Werkgeversdelegatie	374
1. Oprichting werkgeversorganisaties?	374
2. Samenstelling delegatie	375
C. Werknemersorganisaties	377
1. Representativiteit op intersectoraal niveau	377
2. Representativiteit op sectoraal niveau	378
3. Representativiteit op organisatieniveau	380
4. Aanduiding vakbondsdelegatie en verdeling mandaten	380
§ 3. Bevoegdheden	381
A. Sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten	381
1. Inhoud	381
2. Meerderheidsvereiste	383
3. Geldingsduur	385
4. Bindende waarde	386
5. Binding	387
6. Soorten bepalingen	389
7. Beginselen van behoorlijk bestuur	390
B. Andere bevoegdheden	393
Afdeling 3 – Toepassing Cao-wet in de gezondheidssector	394
Afdeling 4 – Tussenbesluit	395
HOOFDSTUK 4 – EIGENZINNIGE REGELING NAAR HET MODEL VAN DE CAO-WET	399
Afdeling 1 – Structuren	399
Afdeling 2 – Sociale (gespreks)partners	401
§ 1. Integratie eerdere suggesties in nieuwe regeling	401
§ 2. Nieuwe mogelijkheden	403

A. Toelaten van nieuwe spelers	403
B. Representativiteit naar Nederlands model?	404
Afdeling 3 – Bevoegdheden	407
§ 1. Juridisch bindende collectieve akkoorden	407
§ 2. Adviesbevoegdheid	410
Afdeling 4 – Onderwijs als proeftuin	411
Afdeling 5 – Tussenbesluit	414
HOOFDSTUK 5 – ANDERE VORMEN VAN INSPRAAK VAN HET PERSONEEL	419
Afdeling 1 – Ondernemingsraad	419
§ 1. Ondernemingsraden in de publieke sector, een goed idee?	419
A. Toegevoegde waarde van ondernemingsraden in de publieke sector	419
B. Bevoegdheden van de ondernemingsraad	420
§ 2. Subcomités als (beter) alternatief?	429
Afdeling 2 – Comité voor preventie en bescherming op het werk	432
§ 1. Piste 1: overlegcomités als welzijnscomités	432
§ 2. Piste 2: volwaardige CPBW's in de publieke sector	433
Afdeling 3 – Vakbondsafvaardiging	434
Afdeling 4 – Tussenbesluit	435
HOOFDSTUK 6 – TRANSVERSALE KWESTIES	437
Afdeling 1 – Sociale verkiezingen	437
§ 1. Sociale verkiezingen in de onderhandelingsstructuren nieuwe stijl	437
A. Terug van weggeweest?	437
B. Afweging	439
§ 2. Sociale verkiezingen in het CPBW	440
Afdeling 2 – Ontslagbescherming overheidscontractanten	441
§ 1. Situering	441
§ 2. Ontslagbescherming contractuele afgevaardigden CPBW	441
A. Reden	441
B. Ontslagregeling	442
§ 3. Ontslagbescherming andere contractuele vakbondsafgevaardigden	445
Afdeling 3 – Primaat van de politiek	447
HOOFDSTUK 7 – DEELBESLUIT	448
EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	463
BIBLIOGRAFIE	481
HOOFDSTUK 1 – BELGIË	483
Afdeling 1 – Boeken	483
Afdeling 2 – Bijdragen in boeken	485
Afdeling 3 – Tijdschriftartikelen	491
Afdeling 4 – Onderzoeksrapporten	496

HOOFDSTUK 2 – NEDERLAND	498
Afdeling 1 – Boeken	498
Afdeling 2 – Bijdragen in boeken	500
Afdeling 3 – Tijdschriftartikelen	502
Afdeling 4 – Onderzoeksrapporten	505
Afdeling 5 – Nieuwsberichten	505
Afdeling 6 – Websites	507

TABELLEN

Tabel 1 – Schematisch overzicht staatshervormingen	7
Tabel 2 – Ambtenaren versus contractanten – Federale overheid (2019)	11
Tabel 3 – Ambtenaren versus contractanten – Gemeenschaps- en gewestoverheden (2019)	11
Tabel 4 – Ambtenaren versus contractanten – Provinciale en plaatselijke overheden (2019)	12
Tabel 5 – Onderzoeksvragen	15
Tabel 6 – Onderzoeksdoelstellingen	18
Tabel 7 – Totaal aantal personeelsleden per sectorcomité (30 september 2018)	49
Tabel 8 – Totaal aantal ambtenaren versus contractanten per sectorcomité (30 september 2018)	143
Tabel 9 – Mijlpalen in het normaliseringsproces	160
Tabel 10 – Overheidspersoneel per sector en hun rechtspositie (2003)	178
Tabel 11 – Onderscheid tussen ambtenaren en overheidscontractanten voor de Wnra	180
Tabel 12 – Amendementen die het niet gehaald hebben	186
Tabel 13 – Reden van uitzondering per categorie	193
Tabel 14 – Sectorenmodel	203
Tabel 15 – Werkgever per sector	207
Tabel 16 – Voorzitterschap sectoroverleg	209
Tabel 17 – Partijen namens werknemers per sector	217
Tabel 18 – Collectieve geschillen over arbeidsvoorwaardenvorming Cao Rijk	231
Tabel 19 – Schematische voorstelling gebondenheid werkgever en werknemer aan cao	239
Tabel 20 – Overzicht van de rechtspositieregelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten	252
Tabel 21 – Werkgevers kabinetsectoren	260
Tabel 22 – Voorzitterschap sectoroverleg kabinetsectoren	260
Tabel 23 – Partijen namens werknemers kabinetsectoren	262
Tabel 24 – Rechtspositieregelingen sectoren Politie, Rechterlijke Macht en Defensie	263
Tabel 25 – Onderwijswetten per sector	266
Tabel 26 – Regeling voor en na de Wnra (onderwijs) volgens het type onderwijs	269
Tabel 27 – Werkgevers onderwijssectoren	270
Tabel 28 – Voorzitterschap cao-overleg	271
Tabel 29 – Vakbonden onderwijssectoren	274
Tabel 30 – Overzicht van de collectieve arbeidsovereenkomsten voor en na Wnra	278
Tabel 31 – Typologie van het personeel na de inwerkingtreding van de Wnra	281
Tabel 32 – Overzicht terminologie onderhandelingscomités	326
Tabel 33 – Overzicht maximum aantal leden per afvaardiging (huidige regeling)	329
Tabel 34 – Ambtenaren versus contractanten gemeenten en provincies Vlaanderen (2019) en Nederland (2003)	367
Tabel 35 – Overzicht paritaire overheidscomités	372
Tabel 36 – Voordelen uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector	397
Tabel 37 – Nadelen uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector	398
Tabel 38 – Schematische voorstelling regeling structuren	401
Tabel 39 – Werkgeversdelegatie	402
Tabel 40 – Werknemersdelegatie	402
Tabel 41 – Schematische voorstelling regeling sociale (gespreks)partners	407

Tabel 42 – Meerderheidsvereiste	408
Tabel 43 – Schematische voorstelling regeling bevoegdheden	411
Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector	421
Tabel 45 – Piste 1: vakbondsstatuut in een verbeterde vorm	448
Tabel 46 – Piste 2: uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector	453
Tabel 47 – Piste 3: een eigenzinnige regeling naar het model van de Cao-wet	458
Tabel 48 – Andere vormen van inspraak van het personeel	461
Tabel 49 – Transversale kwesties	462
Tabel 50 – Beantwoording deelonderzoeksvragen	465

FIGUREN

Figuur 1 – Schematische voorstelling vierlagenmodel	170
Figuur 2 – Ambtenaar oude en nieuwe stijl	171
Figuur 3 – Private rechtspersonen onder de oude en de nieuwe regeling	174
Figuur 4 – Schematische voorstelling overleg - sector Gemeenten	205
Figuur 5 – Schematische voorstelling akkoord arbeidsvoorwaarden versus rechtspositieregeling	234
Figuur 6 – Schematische voorstelling soorten cao-bepalingen	248
Figuur 7 – Onderhandelingscomités oude stijl (huidig model)	323
Figuur 8 – Overgang onderhandelingscomités oude stijl naar onderhandelingscomités nieuwe stijl	324
Figuur 9 – Voorstel verbeterde structuren Belgische publieke sector	325
Figuur 10 – Schematische voorstelling eigenzinnige structuren	416

LIJST VAN AFKORTINGEN VAN WETGEVING BELGIË

Arbeidsovereenkomstenwet	Wet 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten (BS 22 augustus 1978, <i>err.</i> BS 30 augustus 1978)
Arbeidsreglementenwet	Wet 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen (BS 5 mei 1965)
Arbeidswet	Arbeidswet 16 maart 1971 (BS 30 maart 1971)
Bedrijfsorganisatiewet	Wet 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven (BS 27 september 1948)
BWHI	Bijz.Wet 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BS 15 augustus 1980)
Cao-wet	Wet 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (BS 15 januari 1969, <i>err.</i> BS 4 maart 1969)
Codex over het Welzijn op het werk	Diverse koninklijke besluiten 28 april 2017 tot vaststelling van de tien boeken die samen de codex over het welzijn op het werk uitmaken ¹⁷ (BS 2 juni 2017, <i>err.</i> BS 18 april 2018)
Feestdagenwet	Wet 4 januari 1974 betreffende de feestdagen (BS 31 januari 1974)
KB 28 september 1984	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, <i>err.</i> BS 4 december 1984)
KB 29 augustus 1985	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 20 oktober 1985)
NAR-wet	Wet 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad (BS 31 mei 1952)
Statuut-Camu	KB 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel (BS 8 oktober 1937, <i>err.</i> BS 18-19 oktober 1937)
Vlaams Decreet Lokaal Bestuur	Decr.VI. 22 december 2017 over het lokaal bestuur (BS 15 februari 2018, <i>err.</i> BS 23 januari 2019)
Vlaams Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs	Decr.VI. 27 maart 1991 betreffende de rechtspositie van sommige personeelsleden van het gesubsidieerd onderwijs en de gesubsidieerde centra voor leerlingenbegeleiding (BS 25 mei 1991, <i>err.</i> BS 4 januari 1992)
Vlaams Personeelsstatuut (of) VPS	B.VI.Reg. 13 januari 2006 houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid (BS 27 maart 2006 (ed. 1))

Vlaamse Codex Hoger Onderwijs	B.VI.Reg. 11 oktober 2013 tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs (<i>BS 27 februari 2014 (ed. 1)</i>), bekrachtigd bij Decr.VI. 20 december 2013 (<i>BS 27 februari 2014 (ed. 1)</i>)
Welzijnswet Werknemers	Wet 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (<i>BS 18 september 1996</i>)
Wet Hervorming economische Overheidsbedrijven	Wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (<i>BS 27 maart 1991</i>)
Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden	Wet 19 maart 1991 houdende bijzondere ontslagregeling voor de personeelsafgevaardigden in de ondernemingsraden en in de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing van de werkplaatsen alsmede voor de kandidaat-personeelsafgevaardigden (<i>BS 29 maart 1991</i>)
Wet 1 september 1980 (of) Wet Vakbondspremie	Wet 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector (<i>BS 10 september 1980</i>)
Wet 19 december 1974 (of) Wet Vakbondsstatuut	Wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (<i>BS 24 december 1974</i>)

LIJST VAN AFKORTINGEN VAN WETGEVING NEDERLAND¹

Algemeen Rijksambtenarenreglement (of) ARAR	KB 12 juni 1931 tot vaststelling van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (Algemeen Rijksambtenarenreglement) (NS 1931, nr. 248)
Algemene wet bestuursrecht	Wet 4 juni 1992 houdende algemene regels van betuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (NS 1992, nr. 315)
Ambtenarenwet 1929	Wet 12 december 1929 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren (NS 1929, nr. 530)
Ambtenarenwet 2017	Wet 12 december 1929 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren (NS 1929, nr. 530), zoals gewijzigd door de Wnra
Besluit algemene rechtspositie politie (of) BARP	KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van de algemene rechtspositie van de politie (Besluit algemene rechtspositie politie) (NS 1994, nr. 214)
Besluit georganiseerd overleg sector Defensie	KB 25 juni 1993 houdende regels voor het georganiseerd overleg in de sector Defensie (NS 1993, nr. 353)
Besluit overleg en medezeggenschap politie	KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels over het overleg over politie-ambtenarenzaken en over de medezeggenschap bij de politie (NS 1994, nr. 216)
Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (of) BARRA	KB 21 maart 1994 houdende enkele rechtspositionele voorschriften ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren (Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren) (NS 1994, nr. 212)

¹ Verwijzingen naar het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden worden naar analogie met het Belgische Staatsblad (BS) afgekort als NS. Omdat het in Nederland gebruikelijk is om naar het jaartal en het nummer van het staatsblad te verwijzen, wordt deze werkwijze overgenomen. Voor de verwijzingen naar Belgische regelgeving wordt gerefereerd aan de datum van publicatie in het Belgische Staatsblad overeenkomstig INTERUNIVERSITAIRE COMMISSIE JURIDISCHE VERWIJZINGEN EN AFKORTINGEN, *Juridische verwijzingen en afkortingen* (ed. 6), Mechelen, Kluwer, 2015, 133 p., legalworld.wolterskluwer.be/media-/8828/v_a_juridische-verwijzingen-afkortingen.pdf. Wat de verwijzingen naar Nederlandse rechtsleer betreft, wordt de vindplaats afgekort zoals in Nederland gebruikelijk is.

Burgerlijk ambtenarenreglement defensie (of) BARD	KB 25 juni 1993 houdende bepalingen betreffende de algemene rechtspositie van burgerlijke ambtenaren bij het Ministerie van Defensie (NS 1993, nr. 350)
Politiewet 2012	Wet 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012) (NS 2012, nr. 315)
Wet ambtenaren defensie	Wet 19 december 1931 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van de militaire ambtenaren (NS 1931, nr. 519)
Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (of) Wnra	Wet 9 maart 2017 tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) (NS 2017, nr. 123)
Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten	Wet 24 december 1927 houdende nadere regeling van de Collectieve Arbeidsovereenkomst (Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst) (NS 1927, nr. 415)
Wet op de ondernemingsraden	Wet 28 januari 1971 houdende nieuwe regelen omtrent de medezeggenschap van de werknemers in de onderneming door middel van ondernemingsraden (NS 1971, nr. 54)
Wet op de rechterlijke organisatie	Wet 18 april 1827 op de zamenstelling der Rechterlijke magt en het beleid der Justitie (Wet op de rechterlijke organisatie) (NS 1827, nr. 20).
Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten	Wet 25 mei 1937 tot het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (NS 1937, nr. 807)
Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren	Wet 29 november 1996 tot vaststelling van de gewijzigde Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (NS 1996, nr. 590)
Wnra onderwijs	Wet 27 september 2019 tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs (NS 2019, nr. 395)

TEN GELEIDE

HOOFDSTUK 1 – SITUERING VAN HET ONDERZOEK

1. Dit doctoraatsonderzoek kadert binnen de tweede onderzoekslijn van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020² – “Naar een resultaat- en klantgerichte Vlaamse overheid”. Het project binnen het steunpunt draagt de titel “Ambtenaren en overheidscontractanten” en valt onder het thema “Onderbouwd HR-beleid”. Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing heeft tot doel “om op een flexibele en interactieve manier wetenschappelijk onderzoek te voeren ter ondersteuning van de beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie, op basis van de verwachtingen van de Vlaamse overheid en de jaarlijkse beleidsprioriteiten”³. Er bestaat dan ook een wisselwerking met en een informatiestroom van en naar het “werkveld”.
2. Beleidsgericht en fundamenteel onderzoek hoeven geen tegenpolen te zijn, maar kunnen perfect samengaan en elkaar zelfs versterken. De meerwaarde van de link met de (beleids)praktijk (*supra*, nr. 1) bestaat er precies in dat het onderzoek ten gronde zich niet noodgedwongen heeft beperkt tot de theorie, maar tegelijk een toets aan de praktijk omvat (*infra*, hoofdstuk 6).
3. We betrachten met ons onderzoek een – althans in België – onderbelicht thema aan te snijden. Eerder onderzoek over de publieke sector focuste hoofdzakelijk op de individuele arbeidsverhoudingen die belicht werden vanuit het perspectief van het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht. De *missing link* is de regeling aangaande de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Het voorliggende proefschrift heeft onder meer tot doel deze leemte op te vullen.

² Voor meer informatie, zie steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/.

³ Zie steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/.

HOOFDSTUK 2 – RELEVANTIE VAN HET ONDERZOEK

4. De afbakening van het onderwerp van dit proefschrift is tot stand gekomen aan de hand van een aantal vaststellingen die voortvloeien uit eerder onderzoek (*infra*, afdeling 1 en afdeling 2). Alvorens dieper in te gaan op de onderzoeksvragen en -doelstellingen (*infra*, hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5), staan we stil bij de bredere context waarin het doctoraatsonderzoek zich situeert en de relevantie ervan.

Afdeling 1 – Gewijzigd overheidslandschap

§ 1. Gewijzigde staatsstructuur

5. De vraag over de noodzakelijkheid van de aanpassing van de actuele regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector is mee ingegeven vanuit het feit dat het overheidslandschap door de jaren heen sterk is gewijzigd.

6. Ten tijde van de opmaak van de Wet Vakbondsstatuut zag de Belgische staatsstructuur er heel anders uit. Anno 1974 bestonden er nog geen gemeenschappen zoals wij deze nu kennen, maar enkel drie cultuurgemeenschappen met uiterst beperkte bevoegdheden inzake cultuur⁴. Daarnaast bestonden er drie voorlopige gewestraden die actief waren op economisch vlak en enkel advies konden verlenen⁵.

7. Naar aanleiding van de tweede staatshervorming die plaatsvond in 1980 werden de cultuurgemeenschappen omgevormd tot gemeenschappen. Ze kregen naast de culturele aangelegenheden ook bevoegdheden inzake persoonsgebonden aangelegenheden, namelijk wat betreft de gezondheidszorg en de sociale bijstand⁶. De gemeenschappen kregen elk een raad (parlement) en een regering⁷. De tweede staatshervorming leidde ook tot de oprichting van twee gewesten: het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest. De gewesten kregen verantwoor-

⁴ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 963-964.

⁵ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 913;
www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/eerste_en_tweede_staatshervorming#:~:text=In%201980%20vindt%20de%20tweede,de%20cultuurgemeenschappen%20kortweg%20de%20gemeenschappen.&text=Met%20de%20staatshervorming%20van%201980,Gewest%20en%20het%20Waalse%20Gewest;www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/geschiedenis-van-het-vlaams-parlement.

⁶ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 964.

⁷ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1.051.

delijkheden op het vlak van plaatsgebonden aangelegenheden, zoals leefmilieu, ruimtelijke ordening en tewerkstelling⁸. Ook zij kregen een raad en een regering⁹.

8. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kreeg pas vorm tijdens de derde staatshervorming die plaatsvond in 1988 en 1989¹⁰. Deze staatshervorming zorgde ook voor meer bevoegdheden voor de gemeenschappen, onder meer inzake onderwijs¹¹. De gewesten werden bevoegd voor vervoer en openbare werken¹². In 1993 werd België een volwaardige federale staat, naar aanleiding van de vierde staatshervorming. Het eerste artikel van de Grondwet luidt voortaan “België is een federale staat, samengesteld uit de gemeenschappen en de gewesten”¹³.

9. De vijfde staatshervorming die plaatsvond in 2001 zorgde voor de overheveling van bijkomende bevoegdheden naar de gemeenschappen en de gewesten. Het Lambermont-akkoord¹⁴ maakte van de gemeente- en provinciewet een regionale bevoegdheid. Het akkoord bevatte ook een aantal maatregelen over de financiering van de gemeenschappen, over de uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten en over een extra dotatie van de federale overheid aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschapscommissie. Het Lombard-akkoord¹⁵ wijzigde de werking van de Brusselse instellingen¹⁶.

⁸ Zie J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 989-1.019.

⁹ Langs Vlaamse zijde werden de gemeenschap en het gewest samengevoegd tot één Vlaamse deelstaat met één Vlaamse Raad en één Vlaamse Executieve. Zie J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1.051.

Zie ook www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_sta-at/eerste_en_tweede_staats_hervorming#:~:text=In%201980%20vindt%20de%20tweede,de%20cultuurgemeenschappen%20kortweg%20de%20gemeenschappen.&text=Met%20de%20staats_hervorming%20van%201980,Gewest%20en%20het%20Waalse%20Gewest;www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/geschiedenis-van-het-vlaams-parlement.

¹⁰ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1.089.

¹¹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 977.

¹² J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1.013-1.017.

¹³ Zie J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 212-213.

¹⁴ Ontwerp van bijz. wet houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/1, 25-28, www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdf&MItypeObj=applicati on/pdf&MIvalObj=33576232.

¹⁵ Bijlage bij wetsvoorstel (J. LEDUC e.a.) houdende diverse institutionele hervormingen betreffende de lokale instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-740/1, www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=33611701&LANG=nl.

¹⁶ Zie www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_sta-at/vijfde_staats_hervorming.

10. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming werden opnieuw heel wat bevoegdheden¹⁷ overgedragen van het federale niveau naar de gemeenschappen en de gewesten. Hiermee samenhangend werd de bijzondere financieringswet hervormd, zodat de overgedragen bevoegdheden ook werkelijk kunnen worden uitgeoefend¹⁸.

11. Onderstaand schema biedt een overzicht van de belangrijkste veranderingen van de verschillende staatshervormingen.

Tabel 1 – Schematisch overzicht staatshervormingen¹⁹

PERIODE	HERVORMINGEN
1830 – 1970	<ul style="list-style-type: none"> • 1 parlement met 2 kamers: Kamer van volksvertegenwoordigers en Senaat • 1 regering
1970 – 1980	<ul style="list-style-type: none"> • Vlaamse, Franse en Duitstalige cultuurgemeenschappen <ul style="list-style-type: none"> ➤ Cultuurraad voor de Nederlandse Cultuurgemeenschap ➤ Bevoegdheden: taalgebruik en cultuur • Vlaamse, Waalse en Brusselse voorlopige gewestraden • Bevoegdheid: economie
1980 – 1988	<ul style="list-style-type: none"> • Vlaamse, Franse en Duitstalige gemeenschap <ul style="list-style-type: none"> ➤ Extra bevoegdheden: persoonsgebonden zaken (gezondheidszorg, sociale bijstand) ➤ Raad (parlement) en regering • Vlaams en Waals gewest <ul style="list-style-type: none"> ➤ Extra bevoegdheden: plaatsgebonden aangelegenheden (leefmilieu, ruimtelijke ordening, tewerkstelling) ➤ Raad (parlement) en regering
1988 – 1993	<ul style="list-style-type: none"> • Brussels Hoofdstedelijk Gewest • Extra bevoegdheid gemeenschappen: onderwijs • Extra bevoegdheden gewesten: vervoer en openbare werken
1993 – 2001	<ul style="list-style-type: none"> • België wordt een volwaardige federale staat

¹⁷ Het ging onder meer om bevoegdheden inzake gezinsbijslag, gezondheidszorg, arbeidsmarkt, verkeersveiligheid, huurwetgeving, rijopleiding, technische keuring, justitiehuisen en fiscale uitgaven. Voor de volledige lijst zie www.belgium.be/nl/over_belgie/land/geschiedenis/belgie_vanaf_1830/vorming_federale_staat/zesde_staatshervorming.

¹⁸ Zie J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER en T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1.172-1.173.

¹⁹ Tabel gebaseerd op www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/geschiedenis/samenvatting-zes-staatshervormingen-een-handig-schema.

Tabel 1 – Schematisch overzicht staatshervormingen (vervolg)

PERIODE	HERVORMINGEN
2001 – 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Uitbreiding bevoegdheden deelstaten • Gegarandeerde vertegenwoordiging van de Vlamingen in Brussels Parlement
2014 - heden	<ul style="list-style-type: none"> • Grote uitbreiding bevoegdheden deelstaten, o.a. in domeinen welzijn (kinderbijslag, gezondheidszorg), arbeid en werkgelegenheid en woonbeleid (woonbonus) • Grotere fiscale autonomie van de gewesten, die meer hun eigen belastingen kunnen regelen

12. De opeenvolgende staatshervormingen hebben onder meer tot gevolg gehad dat de deelstaten een *quasi* onbepaalde autonomie hebben verkregen om een eigen invulling te geven aan de rechtspositie van hun personeel²⁰. Verder werd de bevoegdheid betreffende het personeel van de lokale overheden overgedragen naar de gewesten²¹ en de bevoegdheid inzake onderwijs naar de gemeenschappen²². De gewijzigde bestuursrechtelijke context

²⁰ Zie in dit verband R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 86; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail*//: théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (éd.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 286. Dit geldt niet voor de pensioenregeling, die onder de bevoegdheid van de federale overheid valt.

²¹ Art. 6, § 1, VIII BWHI in uitvoering van art. 39 Gw. Zie ook R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 86.

²² Art. 127, § 1, eerste lid, 2° en art. 130, § 1, eerste lid, 3° Gw. bepalen dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor het onderwijs, met uitsluiting van de bepaling van het begin en het einde van de leerplicht, de minimale voorwaarden voor het uitreiken van diploma’s en de pensioenregeling. Begin 2005 verduidelijkte het Arbitragehof dat de gemeenschappen bevoegd zijn voor het vaststellen van de regels betreffende de rechtspositie van het onderwijspersoneel, met inbegrip van de collectieve arbeidsverhoudingen (Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005, www.const-court.be/public/n/2005/2005-044n.pdf, RW 2005-06, 968). In een ander arrest uit 2005 heeft het hof hier nog aan toegevoegd dat die bevoegdheid wat het gesubsidieerde onderwijs betreft zowel het gesubsidieerde als het niet-gesubsidieerde personeel omvat (Arbitragehof 20 oktober 2005, nr. 154/2005, overw. B.4.1, www.const-court.be/public/n/2005/2005-154n.pdf). De zienswijze van het Grondwettelijk Hof die stelt dat de gemeenschappen de volheid van bevoegdheid hebben om het onderwijs in de ruimste zin van het woord te regelen, werd later nog eens bevestigd in een arrest van 28 april 2016 (GwH 28 april 2016, nr. 55/2016, www.const-court.be/public/n/2016/2016-055n.pdf, APT 2016, 579 (samenvatting) en RW 2012-13, 1.560) en in een arrest van 28 februari 2019 (GwH 28 februari 2019, nr. 35/2019, overw. B.7.2, www.const-court.be/public/n/2019/2019-035n.pdf). De Raad van State treedt deze zienswijze bij (adv.RvS nr. 48.114/AV en nr. 48.115/AV, 6 juli 2010 bij het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 april 1975 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs (48.114/AV) en bij het ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan (nr. 48.115/AV), overw. 5.4.1 en 6, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48114 en www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/48115).

noopt(e) vanzelfsprekend tot aanpassingen van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector²³, die evenwel onvoldoende zijn doorgevoerd.

§ 2. Gewijzigd takenpakket

13. Niet alleen wijzigde het bestuurlijke landschap, maar ook het takenpakket van de overheid veranderde. Aanvankelijk bekleedden alle ambtenaren een gezagsfunctie²⁴, wat als onverenigbaar werd beschouwd met het sluiten van een arbeidsovereenkomst²⁵. Gaandeweg werd het terrein van de overheid uitgebreid tot taken die geen klassieke gezagstaken zijn en die ook binnen de civiele sector worden uitgevoerd. Bovendien ontstond een tendens die ervoor zorgde dat ook private actoren zich gingen bezighouden met het publieke belang. Verder werden er heel wat privatiseringen doorgevoerd. Al deze trends hebben ertoe bijgedragen dat de opdrachten van de ambtenaar steeds minder verschilden van die van de werknemer²⁶. Het gewijzigde takenpakket van de overheid leidde tot vragen over het bestaan en de legitimiteit van het speciale statuut dat de arbeidsverhoudingen van het overheids-personeel vormgeeft. Het gevolg was dat overheids-personeel steeds vaker in dienst werd genomen met een arbeidsovereenkomst (*infra*, afdeling 2)²⁷.

²³ De Wet Vakbondsstatuut heeft sinds haar inwerkingtreding heel wat wijzigingen ondergaan, mede onder invloed van de gewijzigde staatstructuur. Zo werd de wet bijvoorbeeld aangepast aan de oprichting van gemeenschappen en gewesten. In de oorspronkelijke versie van de wet werden de deelstaten niet vermeld (zie oorspronkelijk art. 1, § 1 Wet 19 december 1974), aangezien zij toen nog niet bestonden. Later werd het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut uitgebreid tot onder meer de besturen en andere diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen (zie art. 1, § 1, 2°, a Wet 19 december 1974). Een ander voorbeeld betreft het Comité B. Oorspronkelijk was dit algemene comité gekend onder de naam 'het comité voor de nationale overheidsdiensten' en was het bevoegd voor zaken die uitsluitend betrekking hadden op het personeel van rijksbesturen, van andere rijksdiensten of van instellingen van openbaar nut (zie oorspronkelijk art. 3, § 1, 1° Wet 19 december 1974). Later werd het comité omgedoopt tot het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten (zie art. 3, § 1, eerste lid dat verwijst naar art. 1, § 1, 1° en 2° Wet 19 december 1974).

²⁴ Zie voor meer uitleg bij de gezagsfuncties *infra*, deel III, hoofdstuk 3, afdeling 2.

²⁵ MvT bij ontwerp van wet houdende regelen betreffende de rechtstoestand van de ambtenaar, Bijlagen *hand.* 1928-29, 392/3, 17; X., *Industrial relations in the public sector*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, 15, www.eurofound.europa.eu/publications-report/2008/industrial-relations-in-the-public-sector; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen* (ed. 2), Antwerpen, Intersentia, 2019, 168, 181.

²⁶ B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13; X., *Industrial relations in the public sector*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, 15-16; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 23, 29, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

²⁷ Dit was ook in andere landen het geval. Zie X., *Industrial relations in the public sector*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, 16; INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Collective bargaining in the public services: a way forward*, Geneva, International labour conference, 102nd session, 2013, 73; J. SCHREGLE, "Labour Relations in the Public Sector", *International Labour Review* 1974, nr. 110/5, (381) 393-394, 396-397.

14. In Nederland daarentegen vormde het gewijzigde takenpakket een belangrijk argument in het pleidooi voor de normalisering van de rechtspositie van de ambtenaren, wat uiteindelijk heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna aangeduid als Wnra) op 1 januari 2020 (*infra*, deel II). Men vroeg zich af hoe het verschil in behandeling tussen een ambtenaar en een private werknemer met hetzelfde takenpakket kon worden verantwoord, waarbij beide categorieën bovendien in ondergeschikt verband, onder gezag van een werkgever en tegen betaling van een loon werkten²⁸. De indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra concludeerden dat de redenen die in het verleden werden aangehaald om een afzonderlijke rechtspositie voor ambtenaren te rechtvaardigen, niet meer actueel of houdbaar zijn²⁹. Onze noorderburen stelden dat de aard van het werk niet langer een eenzijdige rechtspositie vereist, wat ook blijkt uit het feit dat een heel aantal specifieke overheidstaken al voor de inwerkingtreding van de Wnra werden uitgeoefend door arbeidscontractanten. Omgekeerd oefenden sommige ambtenaren geen specifieke overheidstaken uit³⁰. In België is alles bij het oude gebleven, hoewel ook in

²⁸ MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550-3?resultIndex=201&sorttype=1&sortorder=4>;

MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, I, 2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 23, 29; E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 37; R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 42.

²⁹ MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-325503?resultIndex=201&sorttype=1&sortorder=4>. Zie ook S. PALINCKX en R. JANVIER, "Normalisering van de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren: bron van inspiratie?", *CDPK* 2019, afl. 3-4, (531) 534.

³⁰ Nadere memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2014-15, nr. 32.550/G, 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550G?resultIndex=172&sorttype=1&sortorder=8>; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 448; A. H. VAN ZUTPHEN, *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag*, Den Haag, VUGA, 1991, 415.

ons land het takenpakket van de overheid is gewijzigd en er een trend is richting een toenemende contractuele tewerkstelling (*infra*, afdeling 2).

Afdeling 2 – Statutaire versus contractuele tewerkstelling

15. We vatten dit proefschrift bouwt deels voort op de discussie over het antwoord op de vraag of de statutaire dan wel de contractuele tewerkstelling het meest passend is in een hedendaagse overheidscontext³¹. De opeenvolgende staats hervormingen en de hiermee gepaard gaande bevoegdheidsoverdrachten (*supra*, afdeling 1, § 1) hebben in ieder geval tot gevolg dat intussen de kans is verkeken op een debat op overkoepelend niveau over welke tewerkstellingswijze het best beantwoordt aan de noden van de openbare dienst³²

16. Hoewel in theorie voor de meeste overheidsbesturen en -instellingen de statutaire tewerkstelling nog steeds de regel is en de contractuele tewerkstelling de uitzondering, toont de praktijk aan dat de contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector al lang geen randfenomeen meer is³³. Er tekent zich een duidelijke (r)evolutie af in de richting van een toenemende contractuele tewerkstelling, waarbij inmiddels de contractanten in steeds meer overheidsdiensten in de meerderheid zijn³⁴. Sommige overheidsinstellingen hebben zelfs geen enkel statutair personeelslid meer in dienst³⁵.

³¹ Zie in dit verband onder meer I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK* 2017, 366-390; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 67 p., 5d674347-9091-4aa6- 9911-2b5c73cc9448.filesusr.com/ugd/b8884e_7fc283449b7e4809ac76e31-945eb-2cdc.pdf; R. JANVIER en I. DE WILDE, “Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze” in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET, C. RUYS en H. VANDROMME (eds.), *Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 67-88; R. JANVIER, “Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende ‘ménage à trois’” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 1-35.

³² R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechts-bibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 86.

³³ Zie onder meer I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK* 2017/3, 366-390; R. JANVIER, “Minder sociale ‘afscherming’ van het overheidsperoneel? – Deel 1 – Een kritische terugblik op het recente verleden met een voorzichtige vooruitblik op de toekomst van de sociale bescherming van het overheidsperoneel”, *TSR* 2016/4, 433-513; R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, “Leçon 2 – Uniformité, équité et gestion des ressources humaines” in R. JANVIER (éd.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 75-116.

³⁴ Deze trend richting een toenemende contractuele tewerkstelling doet zich vooral voor bij de gemeenschappen en de gewesten, met uitzondering van de sector onderwijs. Bij de gemeenten en provincies zijn de contractanten in de meerderheid.

³⁵ Bijvoorbeeld de Koninklijke Muntscouwburg, het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (UNIA), het Studie- en Documentatiecentrum “Oorlog en Hedendaagse Maatschappij”, het Federale Agentschap van de Schuld, de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Splijtstoffen, het Vlaams Fonds voor de Letteren en de Koninklijke Academie voor Nederlandse Taal- en Letterkunde (KANTL). Voor een volledig overzicht zie R. JANVIER, S. PALINCKX,

Tabel 2 – Ambtenaren versus contractanten – Federale overheid (2019)³⁶

FEDERALE OVERHEID ³⁷	AMBTENAREN	CONTRACTANTEN	TOTAAL
Leger en politie	42.329 (95,42%)	2.031 (4,58%)	44.360
Overheidsdiensten en -instellingen	63.333 (75,18%)	20.905 (24,82%)	84.238
Overheidsbedrijven	40.115 (56,31%)	31.124 (43,69%)	733239
TOTAAL (op 31 december 2019)	145.777 (72,95%)	54.060 (27,05%)	199.837

Tabel 3 – Ambtenaren versus contractanten – Gemeenschaps- en gewestoverheden (2019)³⁸

GEMEENSCHAPS- EN GEWESTOVERHEDEN	AMBTENAREN	CONTRACTANTE N	TOTAAL
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	5.678 (24,67%)	17.341 (75,33%)	23.019
Duitstalige Gemeenschap	1.463 (46,30%)	1.697 (53,70%)	3.160
Overheidsdiensten en -instellingen	321 (38,26%)	518 (61,74%)	839
Onderwijs	1.142 (49,20%)	1.179 (50,80%)	2.321
Franse Gemeenschap	96.795 (59,74%)	65.245 (40,26%)	162.040
Overheidsdiensten en -instellingen	6.105 (33,50%)	12.119 (66,50%)	18.224
Onderwijs	90.690 (63,06%)	53.126 (36,94%)	143.816
Vlaamse Gemeenschap/Vlaams Gewest	166.351 (58,43%)	118.365 (41,57%)	284.716
Overheidsdiensten en -instellingen	21.756 (46,16%)	25.375 (53,84%)	47.131
Onderwijs	144.595 (60,86%)	92.990 (39,14%)	237.585
Waals Gewest	8.826 (31,94%)	18.809 (68,06%)	27.635
TOTAAL (op 31 december 2019)	279.113 (55,76%)	221.457 (44,24%)	500.570

P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, bijlage 2, 989-1.022.

³⁶ RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2019*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar statuut op 31 december 2019, www.rsz.fgov.be/nl/statistieken/publicaties/loontrekkende-tewerkstelling.

³⁷ Zie ook infocenter.belgium.be/nl.

³⁸ RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2019*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar statuut op 31 december 2019.

Tabel 4 – Ambtenaren versus contractanten – Provinciale en plaatselijke overheden (2019)³⁹

PROVINCIALE EN PLAATSELIJKE OVERHEDEN	In koppen	In procenten
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	54.870	100,00%
Ambtenaren	20.377	37,14%
Gesubsidieerde contractuelen	3.137	5,72%
Andere overheidscontractanten	31.356	57,15%
Vlaams Gewest	173.311	100,00%
Ambtenaren	59.845	34,53%
Gesubsidieerde contractuelen	0	0,00%
Andere overheidscontractanten	113.466	65,47%
Waals Gewest	135.410	100,00%
Ambtenaren	40.290	29,75%
Gesubsidieerde contractuelen	34.810	25,71%
Andere overheidscontractanten	60.310	44,54%
TOTAAL (op 31 december 2018)	363.591	100,00%
Ambtenaren	120.512	33,14%
Gesubsidieerde contractuelen	37.947	10,44%
Andere overheidscontractanten	205.132	56,42%

17. In dit proefschrift gaan we onder meer na in welke mate het Belgische vakbondsstatuut dat geldt in de publieke sector, aan herziening toe is in het licht van het toenemende aantal overheidscontractanten. De samenhang tussen de aard van het dienstverband en de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen kwam ook duidelijk naar voren in het debat over de Nederlandse normalisering-(swet), die aan bod komt in het tweede deel van dit proefschrift. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, die wordt aangezien als het sluitstuk van de normalisering, zorgde zowel voor een omschakeling van de eenzijdige aanstelling van ambtenaren naar de tewerkstelling met een arbeidsovereenkomst als voor de invoering van een systeem van collectieve arbeidsovereenkomsten naar het model van de private sector. Bepaalde auteurs zijn van mening dat beide evoluties hand in hand (moeten) gaan en dat het collectief arbeidsvoorwaardenoverleg pas kan worden genormaliseerd indien de eenzijdige

³⁹ RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2019*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar statuut op 31 december 2019. Voor meer verfijnde data, zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 82.

aanstelling wordt vervangen door de tewerkstelling met een arbeidsovereenkomst⁴⁰. Dit geldt ook omgekeerd. Het afbouwen van de statutaire tewerkstelling in het voordeel van de contractuele tewerkstellingsvorm zonder een grondige herziening van het model van de collectieve arbeidsverhoudingen zal op termijn onvermijdelijk leiden tot een kortsluiting⁴¹. Het collectief arbeidsrecht zorgt op die wijze voor een evenwicht met het individueel arbeidsrecht⁴².

18. Eerder onderzoek toont aan dat statutaire personeelsleden en overheidscontractanten op tal van vlakken ongelijk worden behandeld, waarbij de laatstgenoemde categorie meestal aan het kortste eind trekt⁴³. Dit is niet anders wat betreft de regeling van collectieve arbeidsverhoudingen, die anno 1974 gekleed is met de statutair tewerkgestelde ambtenaar voor ogen. Bovendien genieten de overheidscontractanten evenmin dezelfde bescherming als de werknemers in de private sector⁴⁴. In dit proefschrift gaan we onder meer dieper in op de knelpunten die voortvloeien uit de verschillen tussen deze personeelscategorieën op het vlak van het collectief arbeidsrecht en doen we voorstellen om deze te verhelpen.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *Sociaal recht* 2005, (325) 333; T. VAN PEIJPE, "Deze maand: AW of BW?", *SMA* 2005, (403) 404.

⁴¹ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 111.

⁴² A. DE BECKER, "Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector: wat na de normalisering?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (53) 56, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/-255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf>.

⁴³ Zie onder meer R. JANVIER, E. HENDERICKX, J. SEGERS en R. VALKENEERS, "Meer discriminatie door meer diversiteit: een paradox voor het Belgisch publiek management?", *Burger, Bestuur & Beleid* 2011/1, (3) 6-8; R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Reeks SBOV 2, Brugge, die Keure, 2003, 375 p. Ook de doctoraatsonderzoeken van onder meer Inger De Wilde en Elisabeth Aerts bouwen verder op deze vaststelling (I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.; E. AERTS, *Wijzigbaarheid van arbeidsrelaties in de publieke sector. Lessen voor België vanuit Frankrijk en Denemarken*, onuitg. doctoraatsthesis Rechten UHasselt en UAntwerpen, 2018, 477 p.).

⁴⁴ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 907.

HOOFDSTUK 3 – AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

19. De collectieve betrekkingen tussen de meeste overheidsbesturen en -instellingen en hun personeelsleden worden beheerst door het algemene vakbondsstatuut, dat is vastgelegd in de wet van 19 december 1974 en zijn uitvoeringsbesluiten⁴⁵. Hoewel het toepassingsgebied van deze wet op het eerste gezicht zeer ruim is, bestaan er naast het algemene vakbondsstatuut nog diverse bijzondere regelingen die de collectieve arbeidsverhoudingen beheersen. Zo bestaat er een bijzondere regeling voor de sector defensie, de politiediensten en de autonome overheidsbedrijven. Ook de sector onderwijs vormt een geval apart, net als de gezondheidssector. Ons onderzoek blijft dan ook niet beperkt tot het algemene vakbondsstatuut, maar zoomt tevens in op deze bijzondere vakbondsstatuten.

20. Wat het deel over het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de normalisering betreft, wordt in hoofdzaak gefocust op de introductie van rechtstreeks bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in de Nederlandse publieke sector. Dit facet van de Wnra is het meest relevant en leerrijk voor de Belgische casus, in het bijzonder met het oog op de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag (*infra*, hoofdstuk 4). Deze vraag peilt immers naar hoe de Belgische regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector kan worden verbeterd, rekening houdend met de bevindingen die kunnen worden afgeleid uit de rechtsvergelijking met Nederland. Dit neemt niet weg dat ook enkele andere facetten van het Nederlandse normaliseringsproces aan bod zullen komen die onlosmakelijk verbonden zijn met de wijzigingen die de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen heeft ondergaan. Denk aan de overgang van de eenzijdige aanstelling van ambtenaren naar de tewerkstelling op basis van een arbeidsovereenkomst.

21. Hoewel het onderzoek de regeling in de publieke sector als voorwerp heeft, zullen we occasioneel ook de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de private sector onder de loep nemen. Dit gebeurt evenwel alleen maar met het oog op het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag, waarbij we onder meer zullen bekijken in hoeverre de introductie van rechtstreeks bindende collectieve arbeidsovereenkomsten, naar het voorbeeld van Nederland, een (beter) alternatief kan bieden voor het huidige systeem tot regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in overheidsdienst (*infra*, hoofdstuk 4).

22. Er is bewust voor gekozen om het onderzoek te beperken tot de vreedzame collectieve arbeidsverhoudingen en geen rekening te houden met collectieve arbeidsconflicten en de hieraan gekoppelde collectieve actie. Het stakingsrecht in de publieke sector maakt immers geen onderdeel uit van het algemene vakbondsstatuut en komt ook niet aan bod in de bijzondere regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen, tenzij voor enkele specifieke beroepsgroepen.

⁴⁵ De belangrijkste uitvoeringsbesluiten zijn het KB 28 september 1984 en het KB 29 augustus 1985.

HOOFDSTUK 4 – ONDERZOEKSVRAGEN

23. De voorgaande vaststellingen leiden tot de centrale vraag hoe het huidige systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector kan worden gemoderniseerd, om het beter te doen aansluiten bij het gewijzigde overheidslandschap. Het is niet de bedoeling om te komen tot een concreet alternatief, wat immers tot het takenpakket van de wetgevende c.q. de uitvoerende macht behoort. De ultieme betrachting van ons onderzoek is om mogelijke verbeteringen tot en met fundamentele aanpassingen voor te stellen die de bestaande problemen zouden kunnen verhelpen⁴⁶.

24. Om tot een antwoord te komen op de centrale onderzoeksvraag, zullen we ons laten leiden door de volgende vier deelvragen, zoals weergegeven in tabel 5.

Tabel 5 – Onderzoeksvragen

CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG
Hoe kan het huidige systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector worden gemoderniseerd?
DEELVRAGEN
1) Wat zijn de (juridische) knelpunten van de actuele regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector?
2) Welke aanpassingen zijn in voorkomend geval noodzakelijk om de knelpunten van het bestaande vakbondsstatuut in de Belgische publieke sector weg te werken?
3) Hoe ziet het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector eruit in het licht van het normaliseringsproces?
4) Hoe kan de Belgische regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector worden verbeterd, rekening houdend met de bevindingen die kunnen worden afgeleid uit de rechtsvergelijking met Nederland?

25. Ter beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen dienen we de huidige regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector nauwkeurig te onderzoeken. De opmaak van een actuele stand van zaken is een cruciale voorwaarde om in een latere fase te kunnen oordelen over de eventuele noodzaak van aanpassingen. Daarnaast moet een nauwkeurige en quasi exhaustieve inventarisatie van de problemen en ongerijmdheden van het algemene vakbondsstatuut, met de nodige aandacht voor de toepassing ervan in de praktijk, ons toelaten toe om een passende oplossing aan te reiken voor de problemen die zich aandienen (*infra*, deel I).

⁴⁶ De overkoepelende onderzoeksdoelstelling is aanbevelend van aard (*infra*, hoofdstuk 5). Zie hierover L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het sociaalzekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 75.

26. In het tweede deel van het proefschrift zullen we het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen voor en na de normalisering uiteenrafelen. Een grondige analyse van het Nederlandse model moet ons in staat stellen na te gaan in welke mate Nederland als inspiratiebron kan dienen voor België. De keuze voor Nederland wordt verklaard door de interessante evolutie die zich vanaf de jaren 1980 heeft voorgedaan in de richting van een genormaliseerde juridische positie van de ambtenaren⁴⁷. Dit normaliseringsproces leidde ertoe dat de verschillen tussen ambtenaren en werknemers in de private sector geleidelijk aan werden weggewerkt door de regels uit de overheidssector aan te passen aan die van de private sector⁴⁸. Het gevolg is dat het onderscheid tussen de rechtspositie van de ambtenaren en de rechtspositie van de werknemers in de private sector gaandeweg is vervaagd⁴⁹. Inmiddels gelden op tal van vlakken dezelfde regels voor beide categorieën⁵⁰. Het sluitstuk van dit proces is de Wnra. Deze wet heeft er met ingang van 1 januari 2020 voor gezorgd dat alle ambtenaren – behoudens enkele uitzonderingscategorieën – met een arbeidsovereenkomst worden tewerkgesteld en dat binnen de publieke sector een systeem van juridisch afdwingbare collectieve arbeidsovereenkomsten ingang heeft gevonden. Het is dan ook interessant, ook met het oog op het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag, om het Nederlandse systeem voor en na de normalisering grondig in kaart te brengen en te vergelijken, met bijzondere aandacht voor de introductie van rechtstreeks bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in de Nederlandse publieke sector (*infra*, deel II).

27. In het derde en laatste deel van dit proefschrift trachten we een antwoord te formuleren op de vraag hoe de Belgische regeling kan worden geactualiseerd, waarbij we de bevindingen afgeleid uit de rechtsvergelijking met Nederland mee in rekening brengen. Hierbij werken we verschillende mogelijke scenario's uit, het ene al ingrijpender dan het andere. De rechtsvergelijking met Nederland loopt als een rode draad doorheen dit deel.

⁴⁷ Voor een beknopt overzicht van de discussies hieromtrent, zie B. BARENTSEN, "Normalisering: introductie" in J.J.M. UIJLENBROEK (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, 13-20; D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2014, 29-33.

⁴⁸ B.B.B. LANTING, *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 24.

⁴⁹ B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 7; L.C.J. SPRENGERS, "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar", *Tijdschrift Recht en Arbeid* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 13.

⁵⁰ B. BARENTSEN, "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *Nederlands juristenblad* 2017, afl. 8/420, (508) 509.

HOOFDSTUK 5 – ONDERZOEKSDOELSTELLINGEN

28. De onderzoeksvragen zijn vanzelfsprekend nauw verbonden met de doelstellingen van het doctoraatsonderzoek⁵¹. De centrale onderzoeksdoelstelling is aanbevelend van aard. Het ultieme doel van het onderzoek is na te gaan hoe het huidige systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in België kan worden gemoderniseerd, zodat het beter aansluit bij het gewijzigde overheidslandschap. Logischerwijze gaat aan het formuleren van aanbevelingen een heel proces vooraf. Het is noodzakelijk om eerst de probleemsituatie te beschrijven, te verklaren en te evalueren⁵².

Daarnaast wordt ook een vergelijkende onderzoeksdoelstelling nagestreefd. In de eerste plaats is het voorliggende onderzoek intern rechtsvergelijkend, en dat op een dubbel niveau. Enerzijds wordt het systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector vergeleken met het systeem van de private sector. Anderzijds wordt de vergelijking gemaakt tussen het algemene vakbondsstatuut en de bijzondere regelingen die van toepassing zijn in de publieke sector. Een ander (vergelijkings)punt betreft de regelgeving en de bescherming die geldt voor de overheidscontractanten: in welke mate verschilt die van deze voor de definitief benoemde statutaire personeelsleden en private werknemers? Naast de interne rechtsvergelijking, wordt ook een grondige externe vergelijking uitgevoerd met het systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Nederlandse publieke sector voor en vooral na de normalisering. Aan deze rechtsvergelijking gaat een grondige beschrijving, verklaring en evaluatie van het Nederlandse systeem vooraf⁵³.

29. Het proefschrift bestaat uit drie delen met elk een centrale onderzoeksdoelstelling en in voorkomend geval specifieke subonderzoeksdoelstellingen⁵⁴. We geven dit schematisch weer in tabel 6.

⁵¹ We bespreken de onderzoeksdoelstellingen die we nastreven in ons onderzoek aan de hand van de typologie die werd ontwikkeld door Lina Kestemont. Zij heeft haar proefschrift gewijd aan de opmaak van een expliciet methodologisch kader voor de traditionele rechtswetenschap (L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 335 p).

⁵² L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 26.

⁵³ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 59 e.v.

⁵⁴ Voor meer informatie bij de onderscheiden onderzoeksdoelstellingen, zie L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 26 e.v.

Tabel 6 – Onderzoeksdoelstellingen

DEEL I – DOORLICHTING VAN DE REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE BELGISCHE PUBLIEKE SECTOR	
Centrale onderzoeksdoelstelling	Aanbevelen
Subonderzoeksdoelstellingen	Beschrijven, verklaren, evalueren, vergelijken
Onderzoeksvragen	Wat zijn de (juridische) knelpunten van de actuele regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector?
	Welke aanpassingen zijn in voorkomend geval noodzakelijk om de knelpunten van het bestaande vakbondsstatuut in de Belgische publieke sector weg te werken?
DEEL II – REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE NEDERLANDSE PUBLIEKE SECTOR IN HET LICHT VAN DE NORMALISERING	
Centrale onderzoeksdoelstelling	Beschrijven
Onderzoeksvraag	Hoe ziet het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector eruit in het licht van het normaliseringsproces?
DEEL III – VOORSTELLEN TER VERBETERING VAN DE REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE BELGISCHE PUBLIEKE SECTOR	
Centrale onderzoeksdoelstelling	Aanbevelen
Subonderzoeksdoelstellingen	Beschrijven, verklaren, evalueren, vergelijken
Onderzoeksvraag	Hoe kan de Belgische regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector worden verbeterd, rekening houdend met de bevindingen die kunnen worden afgeleid uit de rechtsvergelijking met Nederland?

Tabel 6 – Onderzoeksdoelstellingen (vervolg)

BESLUIT	
Overkoepelende centrale onderzoeksdoelstelling	Aanbevelen
Centrale onderzoeksvraag	Hoe kan het huidige systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector worden gemoderniseerd?

HOOFDSTUK 6 – BRONNEN EN METHODOLOGIE

30. Met het oog op het beantwoorden van de eerste twee onderzoeksvragen, die peilen naar de knelpunten van de actuele regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector en welke aanpassingen noodzakelijk zijn om deze knelpunten weg te werken, is in de eerste plaats een beschrijving van de rechtssituatie vereist. Deze stap is essentieel om de overige onderzoeksdoelstellingen te kunnen realiseren. In deze fase wordt de huidige regeling inzake collectieve arbeidsverhoudingen in kaart gebracht door materiaal te verzamelen, te ordenen, te analyseren en door de concrete betekenis en de draagwijdte van bepaalde rechtsfiguren en bepalingen te achterhalen⁵⁵. Hiervoor wordt een beroep gedaan op de klassieke juridisch-wetenschappelijke benadering, waarbij een doorgedreven en diepgaande analyse wordt gemaakt van het wetgevend kader, met inbegrip van de parlementaire voorbereiding, evenals van de rechtspraak en de rechtsleer in ruime zin. Het resultaat van deze studie maakt het voorwerp uit van het boek R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 1.023 p., waarnaar regelmatig zal worden verwezen⁵⁶.

31. Vervolgens wordt gezocht naar een verklaring voor de bestaande regeling, waarbij het de bedoeling is om te achterhalen waarom de regeling inzake de collectieve arbeidsverhoudingen is zoals ze is. Hierbij besteden we aandacht aan de oorzaken, de achtergronden en de achterliggende redenen en motieven van de regeling. De verklaring voor de actuele regeling draagt bij tot een beter begrip ervan⁵⁷. Er gaat bijzondere aandacht uit naar het achterhalen van de *ratio* van een reeks bepalingen en naar de toepassing van het vakbondsstatuut in de praktijk. Via een doorgedreven analyse en een kritische blik kunnen de knelpunten van de huidige regeling worden blootgelegd. Hiervoor is meer nodig dan een traditioneel onderzoek op basis van de klassieke rechtsbronnen. Diverse experts worden als klankbord gebruikt om tot een volledig, helder en genuanceerd beeld te komen van de voor- en nadelen van het huidige systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Door herhaaldelijke contacten met praktijkdeskundigen kan een beter zicht worden

⁵⁵ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het sociaalzekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 27-28, waar wordt gerefereerd aan en H. OOST en A. MARKENHOF, *Een onderzoek voorbereiden*, Baarn, HB-uitgevers, 2007, 79 p. en H. TIJSSSEN, *De juridische dissertatie onder de loep*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 209, 58.

⁵⁶ Zie eerder R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht. I. Vakbondsstatuut. Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Reeks administratieve rechtsbibliotheek: algemene reeks, nr. 4, Brugge, die Keure, 1998, 299 p.

⁵⁷ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het sociaalzekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 71, waar wordt verwezen naar I. CURRY-SUMMER, F. KIRSTEN, T. VAN DER LINDEN-SMITH en J. TIGCHELAAR, *Onderzoeksvaardigheden*, Nijmegen, Ars Aequi MLibri, 2010, 18; H.A. OOST, *De kwaliteit van probleemstellingen in dissertaties*, Utrecht, Elkinkwijk, 1999, 58 en R.A.J. VAN GESTEL en J.B.M. VRANKEN, "Rechtswetenschappelijke artikelen", *NJB* 2007, 1.454.

verkregen op de (on)werkbaarheid van het actuele vakbondsstatuut in de praktijk. In die zin wordt een brug gemaakt tussen de theorie en de praktijk. Een gefundeerde uitspraak over de noodzakelijke aanpassingen aan het vakbondsstatuut is pas mogelijk na een grondige evaluatie van het systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen en van de afzonderlijk bepalingen in het bijzonder⁵⁸. Daarbij is het cruciaal dat niet enkel de theoretische knelpunten, maar tevens de obstakels die in de praktijk worden ervaren bij het toepassen ervan, grondig in kaart worden gebracht.

Interne rechtsvergelijking⁵⁹ laat bovendien toe om de gelijkenissen en verschillen bloot te leggen tussen onder meer het algemene vakbondsstatuut en de bijzondere regelingen en tussen de regeling en bescherming van de overheidscontractanten, de definitief benoemde statutair tewerkgestelde personeelsleden en de werknemers uit de private sector.

32. Het onderzoek naar de Nederlandse normalisering en de lessen die België hieruit kan trekken, wordt gevoerd via externe, functionele rechtsvergelijking, waarbij wordt vertrokken van een concreet probleem en een concrete situatie⁶⁰. Het vergelijkingsproces verloopt in verschillende fasen⁶¹. Een grondige beschrijving van het Nederlandse rechtstelsel en inzicht in de verklaring hiervoor is onontbeerlijk om het vervolgens te kunnen vergelijken met het Belgische stelsel⁶². Belangrijk is dat niet enkel het Nederlandse en het Belgische systeem worden vergeleken, maar ook het Nederlandse systeem voor en na de inwerkingtreding van de Wnra. In die zin wordt dus ook aan interne rechtsvergelijking gedaan. Na de beschrijving, de verklaring en de vergelijking worden de resultaten geëvalueerd. Aangezien het de bedoeling is om via rechtsvergelijking met Nederland te komen tot een verbetering van ons nationaal recht, worden de resultaten van de vergelijking beoordeeld in het licht van het

⁵⁸ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 72, waar wordt verwezen naar A.R. MACKOR, "Legal Doctrine As a Non-Normative Discipline", *Recht en Methode* 2012 (1), 24 en H. TUISSEN, *De juridische dissertatie onder de loep*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009, 58-59.

⁵⁹ Zie hierover L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 46.

⁶⁰ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 55-56.

⁶¹ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 59 ev.

⁶² L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 61, met referentie aan M. ADAMS, "Wat de rechtsvergelijking vermag", *AA* 2011, 198; W. PINTENS, *Inleiding tot de rechtsvergelijking*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 16; J.C. REITZ, "How to Do Comparative Law?", *Am.J.Comp.L.* 1998, 620; W. DEVROE, *Rechtsvergelijking in een context van europeanisering en globalisering*, Leuven, Acco, 2010, 53; M. SIEMS, *Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, 20 en K. LEMMENS, "Comparative law as an act of modesty: a pragmatic and realistic approach to comparative legal scholarship" in M. ADAMS en J. BOMHOFF (eds.), *Practice and Theory in Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 322.

Belgische systeem. Hierbij gaan we na in welke mate het Nederlandse systeem inspiratie kan bieden om de problemen die zich stellen betreffende het Belgische systeem te verhelpen⁶³.

De aanknopingspunten die het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen na de normalisering kan bieden, worden hoofdzakelijk uitgekristalliseerd via een grondige studie van de relevante wet- en regelgeving, met inbegrip van de parlementaire voorbereiding, evenals via een analyse van de rechtspraak en een uitgebreide ontleding van de beschikbare rechtsleer. Een *masterclass* en een *inhouse* scholing lieten toe om ons verder te verdiepen in de problematiek en te observeren hoe men in de praktijk omgaat met de veranderingen die de normalisering tot gevolg heeft en wat hierbij de aandachtspunten zijn voor de ondernemingsraden. Er werd uitvoerig gesproken en gedebatteerd over de lessen voor Vlaanderen vanuit Nederland tijdens een vergadering tussen Vlaanderen en Nederland⁶⁴.

33. De laatste onderzoeksvraag die peilt naar hoe de Belgische regeling inzake de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector kan worden verbeterd, rekening houdend met de bevindingen die kunnen worden afgeleid uit de rechtsvergelijking met Nederland, heeft tot doel om te komen tot aanbevelingen. Het antwoord op deze onderzoeksvraag vloeit deels voort uit de beantwoording van de andere onderzoeksvragen, maar overstijgt deze ook. Alvorens aanbevelingen te kunnen formuleren, dient de bestaande situatie te worden beschreven en beoordeeld en moet een verklaring worden gezocht voor de bestaande problemen⁶⁵. Uiteraard worden ook de resultaten van de rechtsvergelijking in acht genomen⁶⁶. Hiernaast dient de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de private sector (selectief) te worden uitgediept, met de beantwoording van deze onderzoeksvraag in het achterhoofd. Dit gebeurt aan de hand van de klassieke juridisch-wetenschappelijke benadering en interne rechtsvergelijking.

34. Tot slot willen we even de aandacht vestigen op het belang van de voetnoten. Omdat we hebben getracht om de lengte van het proefschrift zoveel mogelijk te doen aansluiten bij de vooropgestelde richtlijnen, is onze uiteenzetting soms enigszins beknopt, in het bijzonder wat betreft de doorlichting van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de

⁶³ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 64, waar wordt verwezen naar W. PINTENS, *Inleiding tot de rechtsvergelijking*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 1998, 91 en K. ZWIEGERT en H. KÖTZ, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, Oxford University Press, 1997, 46.

⁶⁴ De Nederlandse delegatie bestond uit leden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en leden van de ambassade van Nederland in België. Langs Vlaamse zijde waren leden aanwezig van het Agentschap Overheidspersoneel, evenals Ben Cohen, raadgever bestuurszaken bij het kabinet van de Vlaamse viceminister-president Bart Somers, Ria Janvier, Inger De Wilde en Sarah Palinckx.

⁶⁵ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 75-76, met verwijzing naar H. TIJSSEN, *De juridische dissertatie onder de loep*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2009, 59 en R.A.J. VAN GESTEL en J.B.M. VRANKEN, "Rechtswetenschappelijke artikelen", *NJB* 2007, 1454.

⁶⁶ L. KESTEMONT, *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 81, 207.

Belgische publieke sector (*infra*, deel I). We hebben echter niet nagelaten om bepaalde verduidelijkingen, uitbreidingen en nuances op te nemen in de voetnoten, die als een evenwaardig onderdeel van het proefschrift mogen worden beschouwd.

DEEL I – DOORLICHTING VAN DE REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVER- HOUDINGEN IN DE BELGISCHE PUBLIEKE SECTOR

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

Afdeling 1 – Werkwijze

35. Om de knelpunten van de huidige regeling inzake de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector zo nauwkeurig en gedetailleerd mogelijk in kaart te brengen, is een diepgaande studie van deze regeling onontbeerlijk. Zoals reeds aangehaald, werd het resultaat van deze studie neergeschreven in het boek R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 1.023 p (*supra*, nr. 30). Om de lengte van het proefschrift zoveel mogelijk te doen aansluiten bij de vooropgestelde richtlijnen, hebben wij ervoor gekozen om geen beschrijvend hoofdstuk aangaande het vakbondsstatuut op te nemen, maar om dienaangaande te verwijzen naar het aangehaalde boek. In dit proefschrift gaan we dan ook meteen dieper in op de knelpunten van de huidige regeling en op mogelijkheden om deze knelpunten te verhelpen⁶⁷. Het eerste deel van het proefschrift vormt zo een uitgebreidere versie⁶⁸ van het laatste deel van het aangehaalde boek⁶⁹ dat werd geschreven door Sarah Palinckx, na intensieve gedachtewisselingen met haar promotor.

Afdeling 2 – Opbouw

36. We vatten dit deel over de eindevaluatie van de regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector aan met een overzicht van de technische mankementen van het vakbondsstatuut (*infra*, hoofdstuk 2).

37. Het derde hoofdstuk staat in het teken van de structuren. We gaan na of de onderscheiden comités waarin wordt onderhandeld of overlegd, nog wel effectief en efficiënt zijn, onder meer in het licht van de grondig gewijzigde staatsstructuur (*supra*, ten geleide, hoofdstuk 2, afdeling 1, § 1).

38. In het vierde hoofdstuk komen de sociale partners aan bod. Enerzijds bekijken wij de diverse bepalingen in verband met de samenstelling van de overheidsdelegatie. Anderzijds wordt de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de notie “representativiteit” op een kritische wijze doorgelicht.

39. Vervolgens richten wij in het vijfde hoofdstuk onze aandacht op de bevoegdheden en het onderscheid tussen onderhandelings- en overlegangelegenheden. We zoomen tevens in

⁶⁷ Dit ter beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen (*supra*, ten geleide, hoofdstuk 4).

⁶⁸ In dit proefschrift wordt meer (achtergrond)informatie gegeven dan in het laatste deel van het boek.

⁶⁹ Wij hebben getracht om dit deel voor het proefschrift zo hapklaar mogelijk te maken, zonder dat telkens moet worden teruggegrepen naar het boek. Wij hebben geprobeerd om de context van onze kritiek te schetsen, zonder hierbij sterk in detail te treden. Indien gewenst, kunnen de verdere overwegingen die tot een bepaalde vaststelling of conclusie hebben geleid, worden teruggevonden in het boek.

op de beperkte (juridische) waarde van het resultaat van de onderhandelings- en overleg-procedure, met name de protocollen en de met redenen omklede adviezen.

40. In een apart, zesde hoofdstuk kaarten wij het probleem aan dat heel wat arbeids-rechtelijke wetgeving ontworpen is met het model van de private sector voor ogen, wat moeilijkheden oplevert bij de toepassing ervan in de publieke sector.

41. Onze studie blijft niet beperkt tot een analyse van het algemene vakbondsstatuut maar gaat ook in op andere regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Dat daar enkele kanttekeningen bij gemaakt kunnen worden, mag blijken uit het zevende hoofdstuk.

42. In het verlengde van het voorgaande staat het achtste hoofdstuk in het teken van de uiteenlopende regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs. Om tal van redenen, niet in het minst omwille van het ingewikkelde karakter ervan, verdient dit deel-onderwerp te worden behandeld in een afzonderlijk hoofdstuk.

43. Het negende hoofdstuk behandelt de tegenstelling tussen eenzijdigheid eigen aan de vakbondsstatuten in de publieke sector versus wederkerigheid die kenmerkend is voor het collectief arbeidsrecht in de private sector. Daarbij staat de vraag centraal of de wet van de veranderlijkheid wel te verzoenen valt met de toenemende contractualisering en priva-tisering in de publieke sector.

44. In het laatste hoofdstuk ligt de focus op de evaluatie van deze eindevaluatie. In de vorm van tien stellingen worden de belangrijkste knelpunten van de regeling(en) van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector aangegrepen om ten slotte tot concrete aanbeve-lingen te komen.

HOOFDSTUK 2 – TECHNISCHE MANKEMENTEN

45. Vooraleer we ingaan op de inhoudelijke knelpunten van het vakbondsstatuut, belichten we enkele technische mankementen. Hoewel verdergaande ingrepen nodig zullen zijn om ervoor te zorgen dat het vakbondsstatuut terug mee is met zijn tijd, is het niet onbelangrijk om deze technische elementen in het achterhoofd te houden bij het herdenken van de huidige regeling.

Afdeling 1 – Openbare instellingen: welles nietes

46. De basisprincipes van het vakbondsstatuut zijn vastgelegd in de Wet van 19 december 1974. Deze wet determineert niet zelf het toepassingsgebied van het vakbondsstatuut⁷⁰. De wet geeft enkel een opsomming van de overheidsbesturen en de overheidsinstellingen op het personeel waarvan de uitvoerende macht de wet potentieel toepasselijk kan verklaren⁷¹. De afbakening van het effectieve toepassingsgebied van het algemene vakbondsstatuut gebeurde bij koninklijk besluit van 28 september 1984⁷². Het spreekt voor zich dat het toepassingsveld zoals gedefinieerd door het genoemde KB niet ruimer kan zijn dan dat van de Wet Vakbondsstatuut, maar wel beperkter.

47. Een belangrijke uitloper van deze wetgevingstechniek is dat telkens moet worden nagegaan of de Wet Vakbondsstatuut daadwerkelijk is uitgevoerd, met andere woorden of een bepaalde overheidswerkgever onder de toepassing valt van het uitvoeringsbesluit van 28 september 1984. Voornamelijk met betrekking tot de publiekrechtelijke rechtspersonen die ressorteren onder de federale overheid, een gemeenschap, een gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie, kan dat voor moeilijkheden zorgen. Het vakbondsstatuut is immers enkel toepasselijk op de publiekrechtelijke rechtspersonen die expliciet voorkomen op de, in essentie limitatieve, lijst in de bijlage bij het KB van 28 september 1984⁷³. Die bijlage is vaak verouderd en er gaat geregeld een hele tijd overheen om die te actualiseren. Een groot aantal in bijlage I bij het KB van 28 september 1984 vermelde organismen zijn intussen afgeschaft, opgeheven of gefusioneerd (*infra*, nr. 53). In sommige gevallen zijn die afgeschafte overheidswerkgevers niet totaal verdwenen uit het rechtsverkeer, maar zijn zij opgevolgd door een nieuwe overheidsdienst onder een andere benaming. Doorgaans wordt echter (nog) geen gewag gemaakt van die nieuwe overheidsdiensten (*infra*, nr. 48)⁷⁴. De bijlage bij het KB van

⁷⁰ Zie Adv.RvS 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, 19, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2009/K2009-3888/K20093888.pdf.

⁷¹ Art. 1, § 1 Wet 19 december 1974.

⁷² Art. 3 en art. 4 KB 28 september 1984.

⁷³ Zie art. 3, § 1, 1°, 2°, a), 2°, c) KB 28 september 1984.

⁷⁴ Voor een volledig overzicht verwijzen wij naar bijlage 2 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 989-1.022.

28 september 1984 is met andere woorden dringend toe aan een doorgedreven actualisering opdat die zou sporen met de bestuurlijke werkelijkheid⁷⁵.

48. Het hierboven gesignaleerde probleem wordt deels verholpen door de opvangregeling waarin het KB van 28 september 1984 voorziet⁷⁶. Die biedt een oplossing in het geval van de oprichting van nieuwe openbare instellingen naar aanleiding van de overheveling van bevoegdheden en als er wijzigingen plaatsvinden binnen de groep van de federale overheidsinstellingen. In dit verband wijzen wij op een tegenstrijdigheid tussen artikel 24 van de Wet van 19 december 1974 en artikel 97*bis* van het KB van 28 september 1984. Volgens artikel 97*bis* van het KB van 28 september 1984 valt een nieuw opgericht gemeenschaps- of gewestinstelling onmiddellijk onder het sectorcomité voor die gemeenschap of dat gewest zonder dat de bijlage bij het KB van 28 september 1984 aangepast moet zijn. Wat de overgedragen personeelsleden betreft, lijkt artikel 24 van de Wet van 19 december 1974 te suggereren dat de oude federale sectorcomités bevoegd blijven totdat de bijlage bij het KB van 28 september 1984 effectief gewijzigd is en in werking is getreden. Om misverstanden te vermijden, is het aan te bevelen om artikel 24 van de Wet Vakbondsstatuut op te heffen⁷⁷.

49. In het licht van de opvangregeling (*supra*, nr. 48) zou men kunnen voorhouden dat in de meeste gevallen aanpassingen aan de genoemde bijlage overbodig zijn. Daar staat tegenover dat duidelijk regelgevend werk het streefdoel moet zijn. Wel zou er meer flexibiliteit kunnen worden ingebouwd, waarbij wij denken aan twee mogelijke pistes.

⁷⁵ Tegelijk hebben wij moeten vaststellen dat het af en toe voorkomt dat een bepaalde overheidsinstantie geen personeel heeft (zie bijlage 2 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 989-1.022). Dat is opmerkelijk want bij gebrek aan eigen personeel is een regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen immers zonder voorwerp.

⁷⁶ Zie art. 97*bis* KB 28 september 1984. Zie ook voorafgaande opmerkingen bij bijlage I KB 28 september 1984, 2), B, d). Bijlage I bij het uitvoeringsbesluit van 1984 is limitatief. Soms gaat er echter heel wat tijd overheen alvorens die lijst wordt geüpdatet en aangepast aan de evoluties in het landschap van de openbare instellingen, vaak in de vorm van de oprichting van nieuwe openbare instellingen naar aanleiding van de overheveling van bevoegdheden. Het KB van 28 september 1984 bevat daarom een soort van opvangregeling.

⁷⁷ Het oogmerk van art. 24 van de Wet van 19 december 1974 was de continuïteit te verzekeren van de werking van de onderhandelingscomités en dus de rechtszekerheid te waarborgen (MvT bij het wetsontwerp 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 en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen, *Parl.St.* Senaat 1988-89, nr. 640/1, 4, www.senate.be/lexdocs/S0515/S05150384.pdf). Daarbij werd het personeel beoogd waarop het vakbondsstatuut van toepassing was en waarop die regeling niet meer van toepassing zou zijn na de overheveling naar de deelstaten omdat de bijlage bij het KB van 28 september 1984 nog niet was aangepast. Daarom bleven de federale sectorcomités tijdelijk bevoegd. Vrij snel werd duidelijk dat die bepaling moeilijk werkzaam was: een federale overheid zou moeten onderhandelen over de rechtspositie van het personeel van de deelstaten. Om die reden werd art. 97*bis* ingelast in het KB van 28 september 1984. Door de invoering van dat artikel is art. 24 van de Wet Vakbondsstatuut eigenlijk zonder voorwerp geworden.

De Wet Vakbondsstatuut bepaalt dat koninklijke besluiten in uitvoering van deze wet in ministerraad moeten worden overlegd⁷⁸. Wetgevingstechnisch zou kunnen worden bepaald dat voor wijzigingen aan de bijlage bij het KB van 28 september 1984 geen in ministerraad overlegd koninklijk besluit noodzakelijk is, maar dat een “gewoon” koninklijk besluit volstaat. Daardoor wordt een snelle aanpassing van die bijlage aanzienlijk vergemakkelijkt.

Daarnaast kan worden overwogen om te werken met meer algemene omschrijvingen. Een voorbeeld hiervan vinden we terug in de afbakening van het ressort van Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest. Bijlage I bij het KB van 28 september 1984 vermeldt voor Sectorcomité XVIII de generieke omschrijvingen “intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid” en “publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen”⁷⁹⁻⁸⁰. Anders dan voor de andere sectorcomités wordt met andere woorden geen nominatieve opsomming gegeven van de beoogde Vlaamse openbare instellingen, een aantal uitzonderingen niet te na gesproken⁸¹. Deze werkwijze biedt het voordeel dat niet telkens een aanpassing van het KB van 28 september 1984 nodig is als zo’n instelling wordt opgeheven, van naam verandert of er een nieuwe instelling bijkomt. Dit alternatief heeft wel als nadeel dat het niet onmiddellijk uit de bijlage af te leiden valt welke instellingen precies worden beoogd.

Afdeling 2 – Onaangepaste wetgeving

50. Het algemene vakbondsstatuut vertoont op diverse vlakken verouderingsverschijnselen. Wij illustreren dit aan de hand van de volgende voorbeelden uit de Wet van 19 december 1974 en het uitvoeringsbesluit van 28 september 1984⁸².

⁷⁸ Art. 23, tweede lid Wet 19 december 1974.

⁷⁹ Zie bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector XVIII, rubriek B, 1°, c) – d).

⁸⁰ Bijlage I bij het KB van 1984 vermeldt ook de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid (zie bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector XVIII, rubriek B, 1°, b)). Voor deze agentschappen ligt het echter voor de hand dat zij – net zoals hun moederdepartement – onder het algemene vakbondsstatuut vallen (J. DE WILDE D’ESTMAEL en L. RIGAUX, “Le champ d’application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)” in E. DERMINE en V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d’application ?*, Brussel, Larcier, 2018, (79) 108). Dat blijkt indirect ook uit de bijlage bij FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, *Omz. 18 december 2019 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector. – Referentiejaar 2019 (BS 9 januari 2020, 366)*. Daarin worden de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid bij de Vlaamse Gemeenschap onder dezelfde noemer gevat. Bijlage I bij het KB van 1984 hoefde naar onze mening dan ook niet uitdrukkelijk melding te maken van de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid.

⁸¹ Zie bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector XVIII, rubriek B, 1°, i) tot en met l).

⁸² Ook het KB 29 augustus 1985 dat de grondregelingen heeft vastgelegd, met inbegrip van het verslag aan de Koning, zijn niet (meer) aangepast aan de inmiddels gewijzigde bestuurlijke realiteit.

51. In de eerste plaats bepaalt het KB van 28 september 1984 nog steeds dat de federale minister bevoegd voor Onderwijs voorzitter is van de tweede afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, bevoegd voor het met salaristoelagen bezoldigde personeel⁸³. Los van het feit dat er in die tweede afdeling van Comité C niets meer wordt besproken (*infra*, nr. 70), is deze aanwijzing van de voorzitter ervan verouderd aangezien onderwijs niet langer een federale bevoegdheid is en er logischerwijze geen federale minister van Onderwijs meer is.

52. Een tweede voorbeeld heeft betrekking op de mogelijkheid om een vierde vakbond als representatief te beschouwen in de lagere onderhandelingscomités⁸⁴. Die vakbond moet bewijzen dat hij het grootste aantal leden heeft onder de andere vakorganisaties en dat hij een aantal bijdrageplichtige leden telt dat minstens 10% vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het comité ressorteren (*infra*, nr. 120). Het KB van 28 september 1984 specificceert wat onder personeelssterkte moet worden verstaan. Wat betreft het lokale bestuursniveau, worden als personeelsleden geteld: degenen die effectief aan het werk zijn of zich in een gelijkgestelde toestand bevinden waardoor er een (potentieel) recht op kinderbijslag bestaat voor het tweede kwartaal van het referentiejaar⁸⁵. Gegeven dat de gezinsbijslagregeling intussen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort en geëvolueerd is in de richting van een recht van het kind, zal er een ander criterium in de plaats moeten worden gesteld.

53. Eerder werd reeds aangehaald dat bijlage I bij het KB van 8 september 1984 niet altijd *up-to-date* is (*supra*, nr. 47). Zo maakt deze bijlage, bij de afbakening van het toepassingsgebied van Sectorcomité X – Onderwijs Vlaamse Gemeenschap, nog steeds gewag van de personeelsleden van de Vlaamse autonome hogescholen⁸⁶, daar waar deze in 2013 werden omgevormd tot publiekrechtelijke hogescholen⁸⁷. Verder is de aparte vermelding van de Hogere Zeevaartschool⁸⁸ intussen voorbijgestreefd⁸⁹. Vanaf 1 oktober 2005 werd het Univer-

⁸³ Art. 17, § 2, tweede lid KB 28 september 1984.

⁸⁴ Zo kan, naast de vakorganisaties die zitting hebben in Comité B, nog één andere vakorganisatie als representatief worden beschouwd om zitting te hebben in een sectorcomité (art. 8, § 1, 2° Wet 19 december 1974). Ook voor de bijzondere comités geldt dat, naast de vakorganisaties die zitting hebben in Comité C, nog één andere vakorganisatie als representatief kan worden beschouwd (art. 8, § 2, 2° Wet 19 december 1974).

⁸⁵ Art. 51, 1°, b) – c) KB 28 september 1984.

⁸⁶ Bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector X, rubriek B, 10°.

⁸⁷ Art. 2 Bijz.Decr.VI. 13 juli 2012 houdende regeling van de bestuurlijke organisatie en werking van sommige publiekrechtelijke hogescholen (BS 17 september 2012); art. 2 Bijz.Decr.VI. 13 juli 2012 houdende regeling van de bestuurlijke organisatie en werking van twee fusiehogescholen (BS 14 september 2012); art.I.3, 52° Codex Hoger Onderwijs.

⁸⁸ Bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector X, rubriek B, 9°.

⁸⁹ Die aparte vermelding liet zich toentertijd verklaren doordat de Hogere Zeevaartschool niet betrokken was bij de overdracht in 1994 van de instellingen voor hoger onderwijs met volledig leerplan van de toenmalige Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs naar de Vlaamse autonome hogescholen (Bijz.Decr.VI. 13 juli 1994 betreffende de Vlaamse Autonome Hogescholen (BS 2 september 1994), opgeheven bij art. 61 Bijz.Decr.VI. 13 juli 2012 houdende regeling van de bestuurlijke organisatie en werking van sommige publiekrechtelijke hogescholen (BS 17 september 2012). De Hogere Zeevaartschool

sitair Centrum Limburg (LUC) omgedoopt tot Universiteit Hasselt (UHasselt)⁹⁰. In oktober 2003 ging de Universitaire Instelling Antwerpen (UIA) op in de Universiteit Antwerpen (UAntwerpen)⁹¹. Ook aan deze evoluties is het KB 28 september 1994 nog steeds niet aangepast. De terminologie van het genoemde KB werd evenmin aangepast aan het feit dat in het Vlaams Decreet Lokaal Bestuur sprake is van de “verenigingen of vennootschappen voor maatschappelijk welzijn”⁹².

54. In andere gevallen is er sprake van verouderde wetgeving voor zover die geen rekening houdt met de technologische evolutie. Eén van de prerogatieven van zowel de representatieve als de erkende vakbonden bestaat uit het uithangen van berichten in de lokalen van de diensten⁹³. De overheid dient daartoe vooraf een visum te verlenen en een goed zichtbare plaats aan te wijzen waar de berichten mogen worden aangeplakt⁹⁴. Deze vorm van communicatie is echter voorbijgestreefd. Het is evenwel niet duidelijk hoe elektronische berichtgeving met deze principes te verzoenen valt⁹⁵. Een ander voorbeeld heeft betrekking op het prerogatief van de representatieve vakorganisaties om de ledenbijdragen te innen in de lokalen van de dienst⁹⁶. Aangezien de ledenbijdragen veelal via bankoverschrijving worden betaald, is het belang van dit prerogatief zo goed als verdwenen.

bleef als enige onderwijsinstelling ressorteren onder het rechtstreekse toezicht van de Vlaamse Gemeenschap (zie Decr.VI. 9 juni 1998 betreffende de Hogere Zeevaartschool (*BS* 4 augustus 1998), dat naderhand werd opgeheven bij art. 14, 1° Decr.VI. 20 februari 2009 betreffende de Hogere Zeevaartschool (*BS* 29 april 2009)). Vanuit het streven naar harmonisatie en vereenvoudiging van de regelgeving voor het volledige hoger onderwijs en met het oog op het verlenen van een grotere autonomie aan de instellingen om zich voluit te kunnen positioneren ten aanzien van internationale ontwikkelingen, werd uiteindelijk beslist om ook de Hogere Zeevaartschool om te vormen tot een Vlaamse autonome hogeschool (zie MvT bij het ontwerp van decreet betreffende de Hogere Zeevaartschool, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2016/1, 3-4, docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1014085; Bijz.Decr.VI. 20 februari 2009 tot inrichting van de Vlaamse autonome hogeschool Hogere Zeevaartschool en tot overdracht van de inrichtende macht van het hoger zeevaaronderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (*BS* 29 april 2009)).

⁹⁰ Het LUC werd opgericht bij wet 28 mei 1971 houdende de oprichting en de werking van het Universitair Centrum Limburg (*BS* 10 juli 1971). De statutaire regels werden later opgenomen in Decr.VI. 7 mei 2004 betreffende het Limburgs Universitair Centrum en de Hoge Raad voor het Hoger Onderwijs in Limburg (*BS* 20 september 2004). Art. 18, derde lid Decr.VI. 7 mei 2004 bood aan de raad van bestuur van het LUC de mogelijkheid tot een naamswijziging. De raad van bestuur van het Limburgs Universitair Centrum heeft in zijn vergadering van 8 februari 2005 beslist de naam te wijzigen van “Limburgs Universitair Centrum” in “Universiteit Hasselt”, met ingang van 1 oktober 2005. Intussen werd het Decr.VI. 7 mei 2004 integraal vervangen door het Decr.VI. 20 juni 2008 houdende het statuut van de Universiteit Hasselt en de Hoge Raad voor het hoger onderwijs in Limburg (*BS* 12 augustus 2008). In het Decr.VI. 20 juni 2008 komt de oude bepaling in verband met de mogelijkheid van naamswijziging niet meer voor. Daardoor werd de naam “Universiteit Hasselt” definitief en werd deze nieuwe naam nadien ook overgenomen in andere decreten betreffende het hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap.

⁹¹ Zie Decr.VI. 4 april 2003 houdende bepalingen tot de oprichting van een Universiteit Antwerpen en tot wijziging van het decreet van 22 december 1995 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de Universiteit Antwerpen (*BS* 14 juli 2003).

⁹² Art. 474 tot en met art. 515 Vlaams Decreet Lokaal Bestuur.

⁹³ Art. 17, 1° en art. 16, 3° Wet 19 december 1974.

⁹⁴ Art. 11 KB 28 september 1984.

⁹⁵ Zie e-mail 3 februari 2019 van de heer Bruno Neckebroeck, adviseur bij de dienst Vakbondsstatuut van de FOD Beleid en Ondersteuning, aan Sarah Palinckx.

⁹⁶ Art. 17, 2° Wet 19 december 1974.

55. Verder merken wij op dat het algemene vakbondsstatuut niet is aangepast aan de hypothese dat er in geval van sociaal conflict een beroep zou worden gedaan op sociale bemiddeling⁹⁷. Er zou uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de onderhandelings- en overlegprocedures worden opgeschort op het ogenblik dat de procedure van sociale bemiddeling van start gaat (*infra*, nr. 634).

56. Tot slot stellen wij vast dat artikel 1, § 2, 7^o van de Wet van 19 december 1974 bij de uitgesloten categorieën nog steeds melding maakt van de ambtenaren die over de Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie waken en het uitvoeringspersoneel dat hun bijstaat, daar waar de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie al in 2003 is afgeschaft. De bevoegdheden van deze dienst werden overgedragen aan de Veiligheid van de Staat en aan het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle⁹⁸.

Afdeling 3 – Organisatie van de sociale diensten

57. De Wet van 19 december 1974 verleent aan de uitvoerende macht de bevoegdheid om de nadere regels vast te stellen volgens welke de administratieve overheden die sociale diensten hebben opgericht, het beheer daarvan geheel of gedeeltelijk kunnen opdragen aan één of meer representatieve vakverenigingen die zitting hebben in de sectorcomités en de (afzonderlijke) bijzondere comités⁹⁹. Het ontbreekt nog steeds aan een koninklijk besluit dat uitvoering geeft aan de bepalingen uit de Wet Vakbondsstatuut over het beheer van de sociale diensten¹⁰⁰.

58. In weerwil van het ontbreken van een uitvoeringsbesluit (*supra*, nr. 57) wijst de praktijk uit dat de vakbonden wel degelijk systematisch betrokken worden bij het beheer van de sociale diensten¹⁰¹. De vereiste conform de Wet Vakbondsstatuut dat de instellingen die met

⁹⁷ De Wet van 19 december 1974 bevat één bepaling inzake sociale bemiddeling, art. 12*octies*, die evenwel niets regelt in verband met de opschorting van de procedures van zodra de sociale bemiddeling een aanvang neemt.

⁹⁸ De wet 4 augustus 1955 betreffende de veiligheid van de staat op het gebied van de kernenergie (*BS* 19 augustus 1955) werd opgeheven bij art. 19 wet 2 april 2003 tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst Veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie (*BS* 2 mei 2003). Zie ook MvT bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 april 1994 betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle en tot regeling van de overdracht van sommige personeelsleden van de Dienst veiligheid van de Staat op het gebied van de kernenergie, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2244/1, 11, www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/-2244/50K2244001.pdf.

⁹⁹ Art. 13, eerste lid Wet 19 december 1974.

¹⁰⁰ Zie voor mogelijke verklaringen voor het gebrek aan uitvoering R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 411, nr. 868.

¹⁰¹ Zie voor meer uitleg R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 413-422.

het beheer van de sociale diensten worden belast, onder het toezicht blijven van de overheidswerkgevers die de sociale diensten hebben opgericht¹⁰², wordt door de feiten onderuitgehaald. Er zijn tal van constructies in omloop die allen gemeen hebben dat de vakbonden veel invloed uitoefenen. Soms wordt het beheer van de sociale dienst volledig overgelaten aan door de representatieve vakorganisaties aangeduide afgevaardigden. Het alternatief is dat de sociale dienst paritair wordt beheerd in de werkelijke betekenis van het woord. Eigenlijk gaat het *in casu* om een regeling waarbij de representatieve vakbonden in de zin van de Wet Vakbondsstatuut buiten het vakbondsstatuut om worden betrokken (*infra*, nr. 125).

Afdeling 4 – Gebrek aan ontsluiting van de protocollen

59. Na afloop van de onderhandelingen wordt een protocol opgemaakt. Het protocol maakt melding van het eenparige akkoord van alle afvaardigingen, of van het akkoord tussen de afvaardiging van de overheid en de delegatie van één of meer vakorganisaties, met inbegrip van het standpunt van de delegatie van de andere vakorganisatie(s)¹⁰³, of van het standpunt van iedere afvaardiging¹⁰⁴.

60. Het ontbreekt aan een centrale databank die een vrije consultatie toelaat van de protocollen die werden gesloten in de onderscheiden (algemene) onderhandelingscomités. Zelfs de protocollen van Comité A worden nergens op een systematische en voor het publiek toegankelijke wijze samengebracht. Dit lijkt ons een lacune die zou kunnen worden verholpen bijvoorbeeld door de protocollen op te nemen in Belgilex¹⁰⁵. De rechtszekerheid zou hier zeker mee gebaat zijn¹⁰⁶.

¹⁰² Art. 13, tweede lid Wet 19 december 1974.

¹⁰³ Het kan immers voorkomen dat er een akkoord tot stand komt tussen de overheidsdelegatie en slechts één of twee van de representatieve vakorganisaties, daar waar de andere vakorganisaties het niet eens zijn met het standpunt van de afvaardiging van de overheid.

¹⁰⁴ Art. 9 Wet 19 december 1974.

¹⁰⁵ Zie www.belgiquelex.be/nl.

¹⁰⁶ Zie in analoge zin, wat betreft de gebrekkige ontsluiting van de rechtspraak, P. Taelman en M. Van der Haegen, "Recht op recht! Publicatie van rechtspraak" in R. De Corte, M. De Vos, P. Humblet, F. Kéfer en E. Van Hoorde (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte – De taal is gans het recht*, Mechelen, Kluwer, 2018, 257-284.

HOOFDSTUK 3 – STRUCTUREN

61. De Wet van 19 december 1974 verplicht iedere overheid waarop deze wet toepasselijk is verklaard om vooraf te onderhandelen¹⁰⁷ of te overleggen¹⁰⁸ met de representatieve vakorganisaties over de meeste maatregelen die zij wenst uit te vaardigen op het vlak van de arbeidsvoorwaarden van haar personeelsleden. De onderhandelingen en het overleg vinden plaats in de daartoe opgerichte onderhandelings- en overlegcomités. In dit hoofdstuk gaan we na of die verschillende comités nog wel effectief en efficiënt zijn, onder meer in het licht van de gewijzigde staatsstructuur (*supra*, ten geleide, hoofdstuk 2, afdeling 1, § 1). Het vakbondsstatuut dateert uit een periode waarin de deelstaten in feite (nog) geen gewicht in de schaal legden. De toepassing van het vakbondsstatuut is intussen complex geworden en is niet altijd evengoed aangepast aan de intussen fundamenteel gewijzigde bestuurlijke context¹⁰⁹. Dit is in het bijzonder het geval voor de onderhandelingsstructuren, zoals zal blijken uit de volgende afdelingen.

Afdeling 1 – Algemene onderhandelingscomités

§ 1. Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten

62. Het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten¹¹⁰ – het zogenaamde Comité B¹¹¹ – is bevoegd voor aangelegenheden waarbij personeelsleden van minstens twee federale, gemeenschaps- of gewestelijke overheidsdiensten betrokken zijn die onder twee of meer sectorcomités vallen¹¹².

63. Aangezien er een sectorcomité bestaat per gemeenschap en per gewest en de deelstaten doorheen de tijd hoe langer hoe meer autonomie hebben verworven bij het uitwerken van de rechtspositieregeling van hun personeel, komt het Comité B steeds minder

¹⁰⁷ Art. 2, § 1 Wet 19 december 1974.

¹⁰⁸ Art. 11, § 1 Wet 19 december 1974.

¹⁰⁹ R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 323.

¹¹⁰ Oorspronkelijk beperkte de Wet 19 december 1974 zich tot de oprichting van een Comité voor de nationale overheidsdiensten. De wet van 19 juli 1983 heeft de initiële tekst van de Wet 19 december 1974 aangepast aan de nieuwe staatsstructuur. Vanaf dat ogenblik werd dat comité benoemd als het Comité voor de nationale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten. Een KB 10 april 1995 heeft later Comité B nogmaals herdoopt tot het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten. Daartoe dienden verscheidene artikelen zowel van de Wet 19 december 1974 als van het KB 28 september 1984 tekstueel te worden aangepast (zie art. 2, 1°, art. 4, 1°, art. 5, art. 6, art. 7 en art. 9 KB 10 april 1995).

¹¹¹ Art. 16 KB 28 september 1984 in uitvoering van art. 3, § 1, eerste lid, 1° Wet 19 december 1974.

¹¹² Art. 3, § 1, eerste lid, 1°, *in fine* en art. 3, § 2, eerste lid Wet 19 december 1974.

samen¹¹³. De meeste aangelegenheden die aan bod komen in Comité B, hebben uitsluitend betrekking op het personeel van de federale overheidsdiensten. Alleen bij de uitvoering van een volgende fase in de staatshervorming worden de deelstaten betrokken in Comité B als het gaat om de overheveling van personeelsleden en hun verworven rechten¹¹⁴.

64. Eigenlijk is Comité B – ondanks de officiële benaming ervan – veeleer te betitelen als het “Comité voor de federale overheidsdiensten”. Daar waar bijvoorbeeld onder de noemer van Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest overheden schuilgaan die niet allemaal onder de toepassing van het Vlaams Personeelsstatuut ressorteren¹¹⁵, is op het federale overheidsniveau goeddeels het omgekeerde waar. De algemene rechtspositie van het federaal overheidsperoneel geldt gelijkelijk voor alle federale overheidsdiensten en voor een groot deel van de federale openbare instellingen¹¹⁶. Dit zorgt ervoor dat het zwaartepunt van de onderhandelingen voor het federale overheidsperoneel bij Comité B ligt en dat de sectorcomités I tot en met VIII en XI tot en met XIV zich vooral zullen inlaten met het vastleggen van bepaalde specifieke regelingen in aanvulling op de algemene rechtspositie-regeling voor de federale ambtenaren.

Op het eerste gezicht lijkt dit anders voor de openbare instellingen van sociale zekerheid die onder Sectorcomité XX ressorteren en waarvan de afscheiding kaderde in het streven naar responsabilisering van die zogenaamde sociale parastatalen¹¹⁷. Maar schijn bedriegt. Hoewel voor de personeelsleden van deze federale openbare instellingen een aparte rechtspositie-regeling werd uitgewerkt¹¹⁸, verwijst die regeling simpelweg naar de koninklijke besluiten die

¹¹³ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 50.

¹¹⁴ Zie in dit verband ook R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 129, nr. 256 en 190, nr. 401.

¹¹⁵ Zie bijlage 1 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 985-987.

¹¹⁶ Zie art. 3, § 1, 1° KB 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (BS 23 februari 1973), dat het statuut-Camu van toepassing verklaart op de instellingen van openbaar nut.

¹¹⁷ Het juridische raamwerk daarvoor maakt het voorwerp uit van het KB 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels (BS 30 april 1997 (ed. 3)). Het KB 3 april 1997 werd bekrachtigd bij art. 3 wet 12 december 1997 tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie (BS 18 december 1997). Art. 21, § 1 KB 3 april 1997 laat het aan de uitvoerende macht over om het statuut van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid vast te stellen.

¹¹⁸ De rechtspositieregeling voor het personeel van de openbare instellingen voor sociale zekerheid maakt het voorwerp uit van het KB 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen voor sociale zekerheid (BS 12 februari 2002 (ed. 1)). Niettegenstaande eerder

eerder op deze instellingen van toepassing waren en die gelden voor de andere federale openbare instellingen.

Opgeteld is Comité B niet meer en niet minder dan het overkoepelende onderhandelingscomité voor de vijftien federale sectorcomités op het totaal van twintig sectorcomités.

§ 2. Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten

A. Vrijwel lege doos?

65. In het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten – bekend als Comité C¹¹⁹ – worden zaken besproken waarbij de personeelsleden van minstens twee provinciale of plaatselijke besturen of instellingen betrokken zijn waarvoor ten minste twee (afzonderlijke) bijzondere comités werden opgericht¹²⁰. Door de bevoegdheidsoverdracht aan de gemeenschappen wat het onderwijs betreft, en aan de gewesten met betrekking tot de lokale overheden (*supra*, nr. 12), resten er geen aangelegenheden (meer) die de gemeenschapsannex gewestgrenzen overstijgen¹²¹. Dit maakt van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten een grotendeels lege doos.

66. Wel werd Comité C exclusief bevoegd verklaard voor het personeel van de openbare brandweer-diensten¹²². Dit was noodzakelijk om tegemoet te komen aan het probleem dat overheden met personeelsleden die hetzelfde takenpakket hebben, niet dezelfde rechtsvorm hebben. De meeste personeelsleden van de openbare brandweerkorpsen behoren tot de lokale hulpverleningszones waarvoor de bijzondere comités bevoegd zijn en, als het gaat om gemeenschappelijke regels, Comité C. Dat is anders in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest waar het brandweerpersoneel in dienst is van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp, die als openbare instelling onder Sectorcomité XV – Brussels Hoofdstedelijk Gewest ressorteert. Met toepassing van de algemene regel zou normaal het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten (*infra*, § 3) bevoegd

een uitgebreide versie van een eigen personeelsstatuut heeft gecirculeerd, is het uiteindelijke KB 24 januari 2002 eigenlijk een maat voor niets. Dit besluit verklaart namelijk enkel de – voorheen ook geldende – koninklijke besluiten 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, respectievelijk houdende bezoldigingsregeling van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut toepasselijk (zie art. 2 KB 24 januari 2002) op de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid (zie art. 1 KB 24 januari 2002), en dit vanaf 1 januari 2002 (zie art. 3 KB 24 januari 2002).

¹¹⁹ Art. 17, § 1 KB 28 september 1984, in uitvoering van art. 3, § 1, eerste lid, 2° Wet 19 december 1974.

¹²⁰ Art. 3, § 1, eerste lid, 2°, *in fine* en art. 3, § 2, tweede lid Wet 19 december 1974.

¹²¹ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 132-133.

¹²² Doordat de bevoegdheid van Comité C beperkt is tot de openbare brandweerdiensten, zijn een aantal andere bepalingen uit het vakbondsstatuut ook niet meer correct in hun huidige vorm, bijvoorbeeld wat betreft de leden die van rechtswege deel uitmaken van de overheidsdelegatie (*infra*, hoofdstuk 4, afdeling 2).

(moeten) zijn in aangelegenheden die gemeenschappelijk zijn aan het personeel van de twee aangehaalde bestuurslagen¹²³, maar de wetgever is hiervan uitdrukkelijk afgeweken.

De bijzondere bevoegdheid van Comité C is beperkt tot het personeel van de openbare brandweerkorpsen¹²⁴. De andere personeelsleden die instaan voor de civiele veiligheid zijn federale overheids-personeelsleden die tot de FOD Binnenlandse Zaken behoren¹²⁵ en die bijgevolg in Sectorcomité V – Binnenlandse Zaken thuishoren. Dit brengt met zich mee dat over zaken die gemeenschappelijk zijn aan die beide groepen, de onderhandelingen wel moeten plaatsvinden in Comité A¹²⁶, wat ertoe leidt dat in dat comité onderhandeld moet worden over soms zeer banale kwesties¹²⁷. Vanuit dat perspectief zou het logischer zijn om de exclusieve bevoegdheid van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten te verruimen tot alle personeelsleden die zorgen voor de civiele veiligheid.

B. Afdelingen

67. Comité C bestaat uit twee afdelingen¹²⁸: een eerste afdeling voor het “gewone” personeel van de provinciale en plaatselijke besturen en instellingen en een tweede afdeling voor het door middel van salaristoelagen bezoldigde personeel van de gesubsidieerde officiële onderwijsinrichtingen. Deze afdelingen zijn bevoegd voor aangelegenheden met betrekking tot het personeel dat onder twee of meer bijzondere comités of afzonderlijke bijzondere comités valt¹²⁹. Het gaat om volwaardige onder-handelingsstructuren die in de plaats treden van Comité C¹³⁰. Deze werkverdeling biedt het voordeel dat er onderhandeld kan worden met de werkelijk bevoegde overheden.

¹²³ Art. 3, § 1, eerste lid, 3°, eerste volzin Wet 19 december 1974.

¹²⁴ In art. 3, § 1, eerste lid, 3°, tweede lid Wet 19 december 1974 is er sprake van “zaken betreffende de algemene bepalingen bedoeld in artikel 9 van de wet 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming”.

¹²⁵ Zie bijvoorbeeld, voor het Federaal kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid, wet 22 januari 2007 tot oprichting van het Federaal kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid (BS 21 februari 2007) en art. 1 KB 28 maart 2007 betreffende een federaal kenniscentrum voor de Civiele Veiligheid (BS 13 april 2007). Ook het Agentschap 112 voor de oproepen tot de hulpdiensten (noodcentrale 112) is onderdeel van de Algemene Directie Civiele Veiligheid en wordt uitdrukkelijk vermeld bij Sectorcomité V – Binnenlandse Zaken. Verder maakt ook de civiele bescherming deel uit van de Algemene Directie Civiele Veiligheid van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (www.civieleveiligheid.be/nl/civiele-bescherming).

¹²⁶ Art. 3, § 1, eerste lid, 3°, eerste volzin Wet 19 december 1974.

¹²⁷ Zo werd bijvoorbeeld het ontwerp van koninklijk besluit in verband met de toekenning van een vergoeding voor hondengeleiders aan brandweerlieden en personeelsleden van de civiele veiligheid voorgelegd aan Comité A (zie art. 34 KB 11 oktober 2002 tot organisatie van kynologen hulpverleningsteams (BS 18 oktober 2002)).

¹²⁸ Art. 17, § 2 KB 28 september 1984.

¹²⁹ Art. 3, § 2, tweede lid Wet 19 december 1974.

¹³⁰ A. Lucas, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 50 en 81.

68. De eerste afdeling van Comité C is *de facto* vooral een soort van kapstok om de onderafdelingen aan op te hangen. Sinds 1 januari 2002 zijn – in uitvoering van het Lambermont-akkoord – de gewesten bevoegd¹³¹ voor de organieke wetgeving betreffende de “ondergeschikte besturen” (*supra*, nr. 9). Het gaat concreet om de samenstelling, de organisatie, de bevoegdheid en de werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen¹³². Deze bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten impliceert dat elk gewest op zich bevoegd is voor onder meer het vaststellen van de rechtspositieregeling van het personeel. Die overdracht van bevoegdheid leidt ertoe dat er geen personeelsaangelegenheden meer overblijven die gemeenschappelijk zijn aan het personeel van de lokale overheden van de drie gewesten en die zouden (moeten) worden onderhandeld binnen Comité C1.

69. Niettemin wordt in de eerste afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten – weliswaar *contra legem* – ook onderhandeld over de kaderakkoorden met betrekking tot de federale gezondheidssectoren. De overgrote meerderheid van de gezondheidsinstellingen en -diensten die actief zijn in die federale gezondheidssectoren, is opgericht op het lokale echelon. Dit neemt niet weg dat er ook overheidsinstellingen betrokken zijn die zich situeren op het niveau van de gemeenschappen¹³³. In de logica van het vakbondsstatuut betekent dit dat het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten het wettelijk bevoegde onderhandelingscomité is¹³⁴. In de praktijk is er echter voor gekozen om over de federale sociale akkoorden voor de gezondheidssector te onderhandelen, zowel in het (onbevoegde) Comité C als in Comité A¹³⁵ (*infra*, nr. 209). Deze aanpak bewijst dat de structuren volgens het algemene vakbondsstatuut onvoldoende zijn afgestemd op de complexe gezondheidssector. Wat de private sector betreft, vallen de instellingen en diensten die onder de federale sociale akkoorden ressorteren, daarentegen allemaal onder hetzelfde Paritair Comité 330.

70. Ook binnen de tweede afdeling voor het door middel van salaristoelagen bezoldigde personeel van de gesubsidieerde officiële onderwijsinstellingen vinden geen onderhande-

¹³¹ Zie Bijz.W. 3 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen (BS 3 augustus 2001).

¹³² Art. 6, § 1, VIII, eerste lid, 1° BWHL.

¹³³ Bijvoorbeeld het Openbaar Psychisch Zorgcentrum Geel, het Openbaar Psychisch Zorgcentrum Rekem en het *Centre hospitalier universitaire de Liège*.

¹³⁴ Art. 3, § 1, 3° Wet 19 december 1974.

¹³⁵ Het voorlopig laatste akkoord werd op 26 januari 2018 onderhandeld in Comité A (Prot. nr. 213/2, 26 januari 2018 betreffende sociaal akkoord met de federale gezondheidssectoren) en op 14 mei 2018 in Comité C (Prot. nr. 2018/3, 14 mei 2018 betreffende de onderhandelingen die op maandag 14 mei 2018 werden gevoerd in het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (Comité C) betreffende sociaal akkoord 2017 met de federale gezondheidssectoren). Er wordt niet over elk akkoord onderhandeld in Comité A en Comité C. Over de federale sociale akkoorden van 2011 en 2013 werd, naar verluidt, enkel in Comité C onderhandeld, hoewel Comité A het wettelijk bevoegde onderhandelingscomité is (zie e-mails 16 december 2019 van de heer Jan Mortier, coördinator Openbare Zorgsector ACV-OD, aan Sarah Palinckx).

lingen (meer) plaats. Dat is het logische gevolg van het feit dat de rechtspositie van het onderwyzend en daarmee gelijkgestelde personeel wordt vastgelegd in regelgeving uitgevaardigd door de gemeenschappen (*infra*, hoofdstuk 8).

C. Onderafdelingen

71. De twee afdelingen van Comité C zijn verder onderverdeeld in onderafdelingen. Deze onderafdelingen vormen eveneens volwaardige onderhandelingsorganen¹³⁶. Een onderafdeling is enkel bevoegd voor het personeel dat onder die specifieke onderafdeling valt. Een sectoraal akkoord dat in het Vlaamse Comité C1 werd gesloten, is bijvoorbeeld niet geldig voor de Duitstalige Gemeenschap of voor de Vlaamse havenbedrijven¹³⁷.

72. De onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C zijn, in tegenstelling tot hun bovenbouw, wel actief. Er zijn zes onderafdelingen¹³⁸.

Langs Vlaamse zijde liggen de zaken nog redelijk eenvoudig voor zover er één onderafdeling bevoegd is voor zowel het Vlaamse Gewest als de Vlaamse Gemeenschap.

Dat is anders voor de andere gemeenschappen en gewesten. Zo bestaat er een afzonderlijke onderafdeling voor de Duitstalige Gemeenschap¹³⁹.

Gegeven de overdracht van bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest, is de onderafdeling Franse Gemeenschap eigenlijk overbodig. Het lijkt ons trouwens ook niet aan te bevelen dat andere onderhandelingscomités bevoegd zijn voor bepaalde specifieke categorieën van lokale overheidspersoneelsleden met een functie die toevallig gelinkt is aan een gemeenschapsbevoegdheid. Dat onderscheid wordt in Vlaanderen alvast niet gemaakt: de rechtspositie voor het provincie-, gemeente- en OCMW-personeel staat volledig los van de functie-inhoud¹⁴⁰.

¹³⁶ Zie verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 2 augustus 1990, *BS* 31 augustus 1990, 16.740-16.742; A. LUCAS, *Het vakbonds-statuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 51.

¹³⁷ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 51.

¹³⁸ De zes onderafdelingen zijn: de onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap, de onderafdeling Waals Gewest, de onderafdeling Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de onderafdeling Franse Gemeenschap, de onderafdeling Duitstalige Gemeenschap en de onderafdeling Vlaamse Havenbedrijven (art. 17, § 2bis, eerste lid KB 28 september 1984).

¹³⁹ Het lijkt ons ietwat merkwaardig dat de krachtlijnen van de rechtspositieregeling voor het personeel in dienst van de negen Duitstalige gemeenten drastisch zouden verschillen van die voor het personeel van de Waalse gemeenten.

¹⁴⁰ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 135-136.

Daarnaast is er een onderafdeling Vlaamse Havenbedrijven gecreëerd die toelaat afzonderlijk te onderhandelen over de loon- en arbeidsvoorwaarden van hun personeel, wat zorgt voor een grotere gelijkheid en een eerlijkere concurrentie¹⁴¹. In dit verband geven wij nog mee dat de Haven van Brussel op zijn beurt een Brusselse openbare instelling is die onder de bevoegdheid ressorteert van Sectorcomité XV – Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dit gewoon als illustratie van de complexiteit van ons staatsbestel.

73. De tweede afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, die bevoegd is voor het gesubsidieerde personeel in het gesubsidieerde officieel onderwijs, telt slechts drie onderafdelingen: één per gemeenschap¹⁴². Het is inmiddels een uitgemaakte zaak dat de gemeenschappen exclusief bevoegd zijn voor het regelen van de collectieve arbeidsverhoudingen in de sector onderwijs. Zolang zij die beslissingsvrijheid evenwel niet volledig benutten, blijft het federaal geregelde algemene vakbondsstatuut van kracht. Een eerste algemene constatacie is dat de onderscheiden gemeenschappen tot hertoe slechts partieel gebruik hebben gemaakt van die bevoegdheid. Daarnaast tekenen er zich een behoorlijk wat verschillen af tussen het onderwijs van de Vlaamse, de Franse en de Duitstalige Gemeenschap en tussen het niet-hoger en het hoger onderwijs. We komen daar nog op terug in het achtste hoofdstuk.

Concreet betekent dit ook dat het belang van de onderafdelingen van de tweede afdeling van Comité C verschilt van de ene tot de andere gemeenschap. Uit onze analyse blijkt dat de variëteit aan kwesties die aan bod (moeten) komen in de onderafdeling Franse Gemeenschap van de tweede afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten wel zeer nauw is (*infra*, nr. 221).

In het verlengde van het voorgaande zijn wij van oordeel dat artikel 3*bis* van de Wet Vakbondsstatuut voorbijgestreefd is. Dit artikel bepaalt dat aan de tweede afdeling van Comité C en de onderafdelingen ervan, bij decreet of bij besluit van de gemeenschapsregeringen, aanvullende bevoegdheden kunnen worden toevertrouwd. Door de communautarisering van het onderwijs, met inbegrip van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen, lijkt deze bepaling overbodig¹⁴³.

¹⁴¹ Voor meer informatie over de Vlaamse havenbedrijven zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 134, nr. 268.

¹⁴² Art. 17, § 2*ter* KB 28 september 1984.

¹⁴³ Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 136, nr. 271.

§ 3. Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten

A. Overkoepelend overkoepelend onderhandelingscomité

74. Het derde en hoogste algemene onderhandelingscomité is het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten, dat een overkoepelende functie heeft binnen het algemene vakbondsstatuut. Comité A is bevoegd voor alle kwesties die zowel de personeelsleden van de federale, gemeenschaps- of gewestelijke overheidsdiensten, als de personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten aanbelangen, en die niet tot de exclusieve bevoegdheid behoren van een ander comité¹⁴⁴. Tot die aangelegenheden behoren onder andere de algemene collectieve arbeidsovereenkomsten (sic), die overeenstemmen met de zogeheten akkoorden inzake sociale programmatie¹⁴⁵. Sinds 2008 worden echter geen intersectorale socialeprogrammatieakkoorden meer gesloten (*infra*, nr. 155). In de praktijk komt Comité A vrijwel nooit meer in de hoedanigheid van overkoepelend onderhandelingscomité samen. De overkoepelende functie van Comité A impliceert weliswaar niet dat de kwestie betrekking moet hebben op alle personeelsleden waarop het algemene vakbondsstatuut van toepassing is. Het betekent wel dat het niet kan gaan om zaken die bijvoorbeeld enkel personeelsleden betreffen die ressorteren onder Comité B.

B. Bijzondere bevoegdheden

75. Comité A heeft ook een aantal bijzondere bevoegdheden. Enigszins bevreemdend is dat Comité A bevoegd werd verklaard om te onderhandelen over een aanvullende pensioenregeling voor het contractueel tewerkgestelde, federale overheidspersoneel. Normaal zou Comité B hiervoor bevoegd zijn (*supra*, nr. 62). Bovendien is het de bedoeling om bij de onderhandelingen over een aanvullende pensioenregeling tevens de federale gezondheidsinstellingen en de federale politie mee te nemen¹⁴⁶, terwijl de federale politie onder een eigen regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen valt (*infra*, hoofdstuk 7, afdeling 2, § 6), met aparte organen.

76. Een andere curiositeit is vervat in het wetsvoorstel met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies¹⁴⁷, dat aan Comité A de bevoegdheid toekent om het koninklijk besluit uit te vaardigen dat de lijst van zware functies in het raam van de ambtenarenpensioenregeling moet vastleggen. Het Gemeenschappelijk Comité voor alle

¹⁴⁴ Art. 3, § 1, eerste lid, 3°, eerste volzin Wet 19 december 1974.

¹⁴⁵ Art. 3, § 1, eerste lid, 3°, eerste volzin en tweede tot en met vijfde lid Wet 19 december 1974.

¹⁴⁶ Art. 48/2, § 1, 4°, eerste lid, a) 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 (ed. 2), *err.* *BS* 26 mei 2003).

¹⁴⁷ Wetsvoorstel 24 september 2019 met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies en sommige beroepsactiviteiten voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 415/001, www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0415/55K0415001.pdf.

overheidsdiensten wordt in deze context als het enige bevoegde onderhandelingscomité voor de ganse publieke sector aangemerkt¹⁴⁸, dus ook voor het onderwijs, de economische overheidsbedrijven, HR Rail, het leger en de politiediensten, waarvoor geëigende structuren bestaan¹⁴⁹ (*infra*, hoofdstuk 7). En laat dat nu net de sectoren zijn waar de discussie over de zwaarte van de functie hoog oplaait.

77. Al eerder werd aan Comité A ook de exclusieve bevoegdheid verleend om te onderhandelen over aanpassingen aan de Wet Vakbondspremie en zijn uitvoeringsbesluiten¹⁵⁰, hoewel de werkingssfeer van deze wetgeving heel wat ruimer is dan die van het algemene vakbondsstatuut¹⁵¹.

78. Het voorgaande toont aan dat er in de huidige wetgeving een geëigend forum ontbreekt voor onderhandeling over zaken die gemeenschappelijk zijn voor overheden die onder het algemene vakbondsstatuut vallen en overheden waarvoor er een bijzondere regeling geldt (*infra*, hoofdstuk 7).

C. Subcomité

79. Binnen het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten werd een subcomité opgericht, dat onder meer tot doel heeft om problemen of geschillen betreffende de toepassing van het vakbondsstatuut op te lossen. In de praktijk blijkt dat subcomité niet operationeel¹⁵², wat ons ertoe doet besluiten dat de afschaffing ervan een logische stap is.

D. Secretariaat

80. Daarnaast beschikt Comité A over een secretariaat met een behoorlijk ambitieuze taakstelling, zoals het verstrekken van informatie over de collectieve arbeidsovereenkomsten die in de Nationale Arbeidsraad worden gesloten (*infra*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 2), de opvolging van Europese regelgeving en de oprichting van een studiecentrum met het oog op het volgen van de evolutie van de collectieve arbeidsverhoudingen en de loon- en arbeids-

¹⁴⁸ Art. 4, § 1, eerste lid wetsvoorstel 24 september 2019 met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies en sommige beroepsactiviteiten voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 415/001, www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0415/55K0415001.pdf.

¹⁴⁹ R. JANVIER, "Minder sociale 'afscherming' van het overheidspersoneel? – Deel 2. De pensioenen in de overheidssector als katalysator?", *TSR* 2018, (131) 189-190; R. JANVIER, *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – Stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Seminarie van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 130.

¹⁵⁰ Art. 3, § 1, zevende lid, 2° Wet 19 december 1974.

¹⁵¹ Zie hierover R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 427-428.

¹⁵² Zie voor meer informatie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 140-141.

voorwaarden in de publieke en de private sector¹⁵³. Een deel van die opdrachten behoort eveneens tot het takenpakket van de sociale bemiddelaars¹⁵⁴. In de realiteit blijkt het secretariaat van Comité A enkel op papier te bestaan¹⁵⁵ en ook de sociaal bemiddelaars laten de overlappende taken links liggen¹⁵⁶. Dit valt ten zeerste te betreuren want er is wel degelijk een grote nood aan dit soort van studiewerk¹⁵⁷.

Afdeling 2 – Lagere onderhandelingscomités

§ 1. Sectorcomités

81. De Wet van 19 december 1974 laat het aan de uitvoerende macht over om sectorcomités op te richten voor de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten¹⁵⁸. Momenteel bestaan er 20 sectorcomités¹⁵⁹.

¹⁵³ Art. 3, § 1, achtste lid Wet 19 december 1974.

¹⁵⁴ Art. 1 KB 15 augustus 2012 betreffende de benoemingsvoorwaarden en de opdrachten van de titularissen van de functie van adviseur sociaal bemiddelaar in de overheidssector (*BS 28 augustus 2012*).

¹⁵⁵ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 63. Zie ook R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 141.

¹⁵⁶ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 499-500.

¹⁵⁷ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 142.

¹⁵⁸ Art. 4, § 1, 1° Wet 19 december 1974.

¹⁵⁹ Er bestaat een sectorcomité voor: Algemeen Bestuur (I), Financiën (II), Justitie (III), Economische Zaken (IV), Binnenlandse Zaken (V), Mobiliteit en Vervoer (VI), Buitenlandse Zaken (VII), Postdiensten en telecommunicaties (VIII), Onderwijs (Franse Gemeenschap) (IX), Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap) (X), Werkgelegenheid en Arbeid (XI), Volksgezondheid (XII), Sociale Zekerheid (XIII), Landsverdediging (XIV), Brussels Hoofdstedelijk Gewest (XV), Waals Gewest (XVI), Franse Gemeenschap (XVII), Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest (XVIII), Duitstalige Gemeenschap (XIX), Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid (XX).

82. Aanvankelijk waren de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten volgens een functionele indeling gegroepeerd in de bijlage bij het KB van 28 september 1984¹⁶⁰. Van die oorspronkelijke functionele indeling blijft intussen weinig tot niets meer over.

Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest, bijvoorbeeld, groepeert een honderdtal entiteiten¹⁶¹. Niet alleen de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid vallen onder dit sectorcomité. Daarnaast gaan ook nog andere grote werkgevers, zoals de VRT, schuil onder de paraplu van hetzelfde sectorcomité¹⁶². Dit maakt de agenda van Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest vaak zwaar omdat daarin voor elk van de entiteiten over de meest diverse zaken moet worden onderhandeld¹⁶³. Bovendien hebben deze entiteiten niet allemaal dezelfde rechtspositieregeling. Het personeel van de VRT ressorteert namelijk niet onder het toepassingsgebied van het Vlaams Personeelsstatuut¹⁶⁴⁻¹⁶⁵. Dit alles leidt tot een verscheidenheid van (agenda)punten in het kwadraat. Voor de overheden waarop het Vlaams Personeelsstatuut van toepassing is, zijn er de instellingsspecifieke regelingen die slechts een verbijzondering zijn van bepaalde facetten uit het Vlaams Personeelsstatuut. Anders is het voor de Vlaamse overheidsinstellingen (zoals de VRT) waarvoor een volledig eigen rechtspositieregeling bestaat waarover evenzeer onderhandeld moet worden in hetzelfde Sectorcomité XVIII¹⁶⁶.

¹⁶⁰ Deze indeling gaat uit van een “gelijkaardigheid” van de arbeidsvoorwaarden en van de belangen van de diverse personeelsgroepen, zonder noodzakelijk samen te vallen met de bestaande juridische en administratieve entiteiten (zie MvT 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, 11, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2009/K20093888/K20093888.pdf). Die aangehaalde vergelijkbaarheid van de arbeidsvoorwaarden dient echter sterk te worden gerelativeerd, zoals ook mag blijken uit bijlage 2 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 989-1.022.

¹⁶¹ Voor een overzicht van de entiteiten waarvoor Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest bevoegd is, zie www.wegwijs.vlaanderen.be/#/report/formalframework-organisations/80618743-625b-4fc4-8dba-380cb859f8ad.

¹⁶² Voor een overzicht van het toepassingsgebied van Sectorcomité XVIII, zie overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/Organisatie/00_Schema_toepassingsgebieden_versie20180501.pdf.

¹⁶³ I. DE WILDE, “Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren”, *TSR* 2015, (338) 363.

¹⁶⁴ Zia art. VI.30ter Vlaams Personeelsstatuut; wegwijs.vlaanderen.be/#/report/formalframework-organisations/a3d184ea-8520-45f0-9e3b-3c7b4b3883d9 (*a contrario*).

¹⁶⁵ Een overzicht van de veelheid aan Vlaamse entiteiten die tot het ressort van Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest behoren, met opgave of het Vlaams Personeelsstatuut al dan niet van toepassing is, is terug te vinden in bijlage 1 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 985-987.

¹⁶⁶ Ter verduidelijking bevat de bijlage I bij dit proefschrift een overzicht van alle Vlaamse overheden waarbij wordt gespecificeerd of deze of gene overheid onder Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest ressorteert en al of niet begrepen is in de werkingssfeer van het Vlaams Personeelsstatuut.

Voor de federale overheidsdiensten daarentegen is er een grote gemeenschappelijke sokkel (*supra*, nr. 64), daar waar op dat echelon dan weer meerdere aparte sectorcomités bestaan. Tegelijk valt het op dat bijlage I bij het KB van 8 september 1984 (*supra*, nr. 47) geregeld sterk in detail treedt, terwijl de vermelde categorieën in de feiten een onderdeel vormen van de overkoepelende (federale) overheidsdienst.

Soms is het ressort van het sectorcomité beperkt tot één federale overheidsdienst; dat is het geval voor Sectorcomité III – Justitie en Sectorcomité VI – Mobiliteit en Vervoer. De meest extreme positie wordt ingenomen door Sectorcomité VIII – Postdiensten en telecommunicaties, dat enkel bestaat uit het Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicaties, waarvan ook de leden van de dienst ombudsman bij De Post en de leden van de ombudsdienst voor telecommunicaties integraal deel uitmaken. Het gaat in het totaal om amper 308 personeelsleden¹⁶⁷.

83. Een ander punt van kritiek is dat het vakbondsstatuut niet is aangepast aan de situatie dat een samenwerkingsverband de grenzen van een bepaalde gemeenschap en/of een bepaald gewest overschrijdt. Een voorbeeld daarvan betreft *Wallonie Bruxelles International* (WBI). Aangezien het aan de regering van de Franse Gemeenschap en de Waalse regering toekomt om in onderlinge samenspraak de rechtspositieregeling van het personeel van WBI te bepalen, impliceert dit dat een dubbele onderhandeling noodzakelijk is, meer bepaald in Sectorcomité XVI – Waals Gewest en in Sectorcomité XVII – Franse Gemeenschap¹⁶⁸. Dit levert op zijn beurt de nodige problemen op als het aankomt op de oprichting van een basisoverlegcomité¹⁶⁹ (*infra*, afdeling 4, § 2). De oprichting van een basisoverlegcomité voor

¹⁶⁷ Zie bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector VIII, rubriek B.

¹⁶⁸ Art. 4, 1° Samenwerkingsakkoord 20 maart 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie; B.W.Reg. 5 december 2008 tot vaststelling van het administratieve en bezoldigingsstatuut van het personeel van “Wallonie-Bruxelles International” (BS 12 februari 2009); B.Fr.Gem.Reg. 5 december 2008 tot vaststelling van het administratief statuut en het geldelijk statuut van het personeel van “Wallonie-Bruxelles International” (BS 8 mei 2009); B.W.Reg. 2 februari 2012 tot vastlegging van het administratieve en geldelijke statuut van het personeel van de externe carrière van “Wallonie-Bruxelles International” (BS 19 maart 2012); B.Fr.Gem.Reg. 2 februari 2012 tot vaststelling van het administratief statuut en het geldelijk statuut van het personeel van de externe loopbaan van “Wallonie-Bruxelles International” (BS 19 april 2012).

¹⁶⁹ De oprichting van een basisoverlegcomité voor WBI is een gezamenlijk initiatief van de Waalse regering en de Franse Gemeenschapsregering (B.W.Reg. 24 april 2008 tot oprichting van een basisoverlegcomité voor “Wallonie Bruxelles International” (BS 6 mei 2008); B.Fr.Gem.Reg. 25 april 2008 tot oprichting van een basisoverlegcomité voor “Wallonie-Bruxelles International” (BS 14 oktober 2008). Zie ook B.W.Reg. 24 april 2008 tot vastlegging van de samenstelling van de afvaardiging van de overheid binnen het basisoverlegcomité voor “Wallonie Bruxelles International” (BS 6 mei 2008); B.Fr.Gem.Reg. 25 april 2008 tot vastlegging van de samenstelling van de afvaardiging van de overheid binnen het basisoverlegcomité voor “Wallonie-Bruxelles International” (BS 14 oktober 2008).

WBI is een gezamenlijk initiatief¹⁷⁰ van de Waalse regering¹⁷¹ en de Franse Gemeenschapsregering¹⁷². WBI behoort tot het ressort van Sectorcomité XVI – Waals Gewest¹⁷³ en bijgevolg van het overeenkomstig hoog overlegcomité. Om het plaatje te doen kloppen, in het licht van de regel dat het gebied van alle basisoverlegcomités samen moet overeenstemmen met het gebied van één hoog overlegcomité¹⁷⁴, is het noodzakelijk dat slechts één sectorcomité bevoegd wordt verklaard. In het geval van WBI is dat niettemin verwonderlijk, aangezien de rechtspositie van het personeel van WBI wordt vastgelegd in onderlinge afspraak tussen de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering en er bijgevolg onderhandeld dient te worden in twee sectorcomités.

Ook voor overheidsdiensten die worden opgericht door meer dan één entiteit in het raam van samenwerkingsakkoorden tussen de federale overheid en de gemeenschappen of gewesten, zoals het Agentschap voor de Buitenlandse Handel, dienen knopen te worden doorgehakt aangaande het bevoegde sectorcomité¹⁷⁵.

84. Zoals tabel 7 laat zien, tekenen er zich zeer grote verschillen af wat betreft het aantal personeelsleden dat onder de toepassing van de onderscheiden sectorcomités ressorteert.

¹⁷⁰ Het college van de Franse Gemeenschapscommissie vormt de derde partij bij de oprichting van *Wallonie-Bruxelles International*. Er is evenwel geen besluit van dit college te vinden tot oprichting van een basisoverlegcomité voor deze instelling.

¹⁷¹ B.W.Reg. 24 april 2008 tot oprichting van een basisoverlegcomité voor “Wallonie Bruxelles International” (BS 6 mei 2008). Zie ook B.W.Reg. 24 april 2008 tot vastlegging van de samenstelling van de afvaardiging van de overheid binnen het basisoverlegcomité voor “Wallonie Bruxelles International” (BS 6 mei 2008).

¹⁷² B.Fr.Gem.Reg. 25 april 2008 tot oprichting van een basisoverlegcomité voor “Wallonie-Bruxelles International” (BS 14 oktober 2008). Zie ook B.Fr.Gem.Reg. 25 april 2008 tot vastlegging van de samenstelling van de afvaardiging van de overheid binnen het basisoverlegcomité voor “Wallonie-Bruxelles International” (BS 14 oktober 2008).

¹⁷³ Zie bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector XVI, rubriek B, 25°.

¹⁷⁴ Art. 36, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁷⁵ Het Agentschap voor Buitenlandse Handel werd opgericht op basis van een samenwerkingsakkoord tussen de gewesten en de federale overheid. Deze overheidsinstelling werd gerangschikt in het gebied van Sectorcomité VII – Buitenlandse Zaken, zonder dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State daar in haar advies enige randbemerking bij heeft gemaakt, noch bij de toepasselijkheid van het algemene vakbondsstatuut, noch bij de indeling in het genoemde federale sectorcomité (zie Adv.RvS nr. 37.649/1, 16 september 2004 bij het ontwerp van koninklijk besluit 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, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/37649.pdf).

Tabel 7 – Totaal aantal personeelsleden per sectorcomité (30 september 2018)

SECTORCOMITÉ	TOTAAL AANTAL PERSONEELSLEDEN
Sectorcomité I – Algemeen Bestuur	7.774
Sectorcomité II – Financiën	21.925
Sectorcomité III – Justitie	25.194
Sectorcomité IV – Economische Zaken	2.393
Sectorcomité V – Binnenlandse Zaken	5.965
Sectorcomité VI – Mobiliteit en Vervoer	1.044
Sectorcomité VII – Buitenlandse Zaken	1.578
Sectorcomité VIII – Postdiensten en telecommunicaties	308
Sectorcomité IX – Onderwijs Franse Gemeenschap	[145.293]
Sectorcomité X – Onderwijs Vlaamse Gemeenschap	[229.853]
Sectorcomité XI – Werkgelegenheid en Arbeid	1.194
Sectorcomité XII – Volksgezondheid	2.937
Sectorcomité XIII – Sociale Zekerheid	2.154
Sectorcomité XIV- Landsverdediging	29.809
Sectorcomité XV – Brussels Hoofdstedelijk Gewest	9.622
Sectorcomité XVI – Waals Gewest	19.947
Sectorcomité XVII – Franse Gemeenschap	8.078
Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest	32.580
Sectorcomité XIX – Duitstalige Gemeenschap	2.729
Sectorcomité XX – Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid	11.213

§ 2. (Afzonderlijke) bijzondere comités

85. Per zelfstandige lokale overheidsdienst¹⁷⁶ wordt een bijzonder comité opgericht¹⁷⁷, wat noodzakelijk was in het licht van de principiële autonomie van de lokale overheden op het vlak van het beheer van hun personeel¹⁷⁸. Ook de omvang van die bijzondere comités is zeer verschillend, wat inherent is aan de grootte van het bestuur of de instelling. Dat valt op zich uiteraard niet te verhelpen.

86. Voor het met salaristoelagen bezoldigde personeel¹⁷⁹ van de gesubsidieerde officiële onderwijsinstellingen werden afzonderlijke bijzondere comités ingesteld bij elke inrichtende macht van het gesubsidieerde officieel onderwijs¹⁸⁰. Het verschilt van gemeenschap tot gemeenschap in welke mate die afzonderlijke bijzondere comités (nog) iets te betekenen hebben (*infra*, hoofdstuk 8).

Afdeling 3 – Overlegcomités

§ 1. Hoge overlegcomités

87. Voor de afbakening van de bevoegdheidssfeer van de hoge overlegcomités wordt verwezen naar het gebied van de onderhandelingscomités op het niveau van de besturen en de instellingen. Er wordt een hoog overlegcomité ingesteld in het gebied van ieder sectorcomité¹⁸¹ en van elk (afzonderlijk) bijzonder comité¹⁸², voor het geheel van de overheidsdiensten die tot dat comité behoren (*supra*, afdeling 3).

88. De grote verschillen in omvang van vooral de sectorcomités (*supra*, afdeling 3, § 1) en daarnaast van sommige bijzondere comités (*supra*, afdeling 3, § 2) werken vanzelfsprekend door op het vlak van de overlegstructuren. Aangezien het gebied van het hoog overlegcomité

¹⁷⁶ De enige uitzondering daarop betreft het bijzonder comité voor de gemeente waaronder zowel het gemeentepersoneel als het OCMW-personeel ressorteert, en in Brussel ook het personeel van de openbare kas van lening. Dat is logisch vanuit het gegeven dat, niettegenstaande deze overheidsdiensten eigen rechtspersoonlijkheid hebben, het OCMW-personeel van oudsher dezelfde rechtspositie heeft als het personeel van de gemeente waar de zetel van het OCMW gevestigd is, behoudens enkele specifieke functies waarvan er geen tegenhanger bestaat op gemeentelijk niveau.

¹⁷⁷ Art. 20, § 1 KB 28 september 1984. Dit artikel werd uitgevaardigd in uitvoering van art. 4, § 1, 2° Wet 19 december 1974.

¹⁷⁸ Voor een uitgebreide analyse, zie S. AERTS, “Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten”, *TBP* 2015, 228-242.

¹⁷⁹ Dit is vooral het onderwijzend personeel. Het personeel van het gemeentelijk of provinciaal onderwijs waarvoor de gemeente of de provincie geen salaristoelagen ontvangt – doorgaans is dit het omkaderend, logistiek en onderhoudspersoneel – wordt als gewoon gemeente-of provinciepersoneel beschouwd (zie M. DE LANGE, *Het lokaal bestuur als werkgever*, Brussel, Politeia, 2007, 135-139).

¹⁸⁰ Art. 20, § 3, eerste lid KB 28 september 1984. Dit artikel werd uitgevaardigd in uitvoering van art. 4, § 1, 3° Wet 19 december 1974.

¹⁸¹ Art. 34, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁸² Art. 35, eerste lid KB 28 september 1984.

overeenstemt met dat van het sectorcomité c.q. het bijzonder comité¹⁸³, is het evident dat vooral voor de grotere sectorcomités en bijzondere comités de bestaande overlegstructuren niet adequaat zijn. Daardoor moet naar creatieve en werkbare oplossingen gezocht worden opdat het overleg functioneel zou zijn, zoals de Vlaamse overheid heeft gedaan¹⁸⁴. De essentie van het overleg is immers dat het gaat om meer operationele kwesties die dicht bij de werkvloer staan.

§ 2. Basis- en tussenoverlegcomités¹⁸⁵

89. Wegens de omvang en de diversiteit van de overheidsdiensten die tot het gebied van de hoge overlegcomités behoren (*supra*, § 2), werd de mogelijkheid gecreëerd tot oprichting van overlegcomités op een lager echelon¹⁸⁶.

90. Een basisoverlegcomité wordt opgericht voor één of meer diensten of personeelsgroepen¹⁸⁷. Het geheel van de gebieden van de basisoverlegcomités dient overeen te komen

¹⁸³ Art. 34, eerste lid en art. 35, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁸⁴ De reikwijdte van het hoog overlegcomité waarvan het gebied samenvalt met dat van Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest, is dermate ruim dat een verdere verfijning van de overlegstructuren noodzakelijk is (zie overheid.vlaanderen.be/hoog-overlegcomite). Naar aanleiding van de invoering van het Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) in 2006 werd het gebied van Sectorcomité XVIII hertekend. Toen was er sprake van een centraal opgelegde structuur. In 2013 besliste de toenmalige Vlaamse regering om het aantal entiteiten binnen de Vlaamse administratie te reduceren (Zie conceptnota 20 september 2013, overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VR%202013%2020-09%20DOC%201013-1%20Beperking%20aantal%20entiteit-en.pdf?timestamp=1517955906).

Het regeerakkoord 2014-2019 ging verder op dit elan en kondigde de fusie aan van zowel beleidsdomeinen, entiteiten, als strategische adviesraden (Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019, overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/documenten/organisatieontwikkeling/Het_regeerakkoord_Vlaamse_Regering_2014_2019.pdf).

Momenteel omvat het sectorcomité tien beleidsdomeinen. Elk beleidsdomein omvat een departement en één of meer agentschappen die nauw samenwerken. Binnen een beleidsdomein bestaat er meestal ook een beleidsraad, een managementcomité en een strategische adviesraad. Tegelijk werden vereenvoudigde overlegstructuren uitgewerkt, vanuit het streven naar een efficiënte en effectieve overheid. Voor de grote gebouwen waarin entiteiten van meerdere beleidsdomeinen gehuisvest zijn, zijn er elf werkgroepen welzijn op het werk actief (art. 22 Reglement van orde (28 april 2014) voor het hoog overlegcomité Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest maakt nog gewag van twaalf werkgroepen welzijn op het werk). Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 162-164.

¹⁸⁵ Het gebied van alle basisoverlegcomités samen moet overeenstemmen met het gebied van één hoog overlegcomité dat op zijn beurt overeenstemt met het ressort van één sectorcomité. In het geval van *Wallonie Bruxelles International* is dat niettemin merkwaardig aangezien de rechtspositie van het personeel van WIB wordt vastgelegd in onderlinge afspraak tussen de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering en bijgevolg onderhandeld dient te worden in twee sectorcomités. Het bevoegdheidssterrein van tussenoverlegcomités moet overeenstemmen met de gebieden van minstens twee basisoverlegcomités (art. 36, tweede lid KB 28 september 1984).

¹⁸⁶ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 september 1984, BS 20 oktober 1984, 14.051, punt G.b).

¹⁸⁷ Art. 34, tweede lid KB 28 september 1984.

met het gebied van het hoog overlegcomité¹⁸⁸. Er is geen enkele minimumdrempel wat betreft het aantal personeelsleden waarvoor het basisoverlegcomité bevoegd is. Niettemin verdient het aanbeveling om wel degelijk rekening te houden met de grootte van het personeelsbestand. Een te groot aantal comités voor een beperkte groep personeelsleden zal wellicht tot gevolg hebben dat de comités zelden of nooit bijeenkomen of dat de agenda veeleer mager zal uitvallen.

91. Ervan uitgaande dat er bij bepaalde lokale besturen en instellingen met een gering aantal personeelsleden geen nood is aan lagere overlegcomités, is de oprichting hiervan facultatief. De beoordeling van de opportuniteit hiervan komt toe aan de voorzitters van de hoge overlegcomités¹⁸⁹, die dit uiteraard dienen af te toetsen bij de onderscheiden actoren.

92. Voor de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten is de oprichting van basisoverlegcomités verplicht¹⁹⁰, behalve voor de Duitstalige Gemeenschap¹⁹¹. In het gebied van Sector-comité VIII – Postdiensten en telecommunicatie lijken echter geen basisoverlegcomités (meer) actief. Dat is niet verwonderlijk in het licht van het bescheiden ressort van dat sectorcomité (*supra*, nr. 82; *supra*, tabel 7) en bevestigt nogmaals het onevenwicht in omvang van de sectorcomités (*supra*, afdeling 3, § 1).

93. De installatie van tussenoverlegcomités is, hoe dan ook, vrij voor alle overheden in de zin van het algemene vakbondsstatuut¹⁹². Het bevoegdheidssterrein van tussenoverlegcomités moet overeenstemmen met de gebieden van minstens twee basisoverlegcomités¹⁹³. Grotere gemeenten en steden zouden bijvoorbeeld kunnen beslissen om tussenoverlegcomités in te stellen voor het OCMW, waarin overleg wordt gepleegd over aangelegenheden die gemeenschappelijk zijn voor het personeel waarvoor verscheidene basisoverlegcomités

¹⁸⁸ Art. 36, eerste lid KB 28 september 1984. Het gebied van alle basisoverlegcomités samen moet overeenstemmen met het gebied van één hoog overlegcomité dat op zijn beurt overeenstemt met het ressort van één sectorcomité. In het geval van *Wallonie Bruxelles International* is dat niettemin merkwaardig aangezien de rechtspositie van het personeel van WIB wordt vastgelegd in onderlinge afspraak tussen de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering en bijgevolg onderhandeld dient te worden in twee sectorcomités.

¹⁸⁹ Art. 35, tweede lid en art. 42, § 2 KB 28 december 1984.

¹⁹⁰ Volgens art. 42, § 1, tweede lid KB 28 september 1984 behoort het tot de bevoegdheid van de ministers om de voorzitter en de leden van de overheidsdelegatie in de basisoverlegcomités aan te duiden. De tekst van het vakbondsstatuut vertrekt klaarblijkelijk van het federale model. Op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten daarentegen maakt de oprichting van basisoverlegcomités veelal het voorwerp uit van een besluit van de gemeenschap- of gewestregering omdat niet één, maar meerdere gemeenschaps- en gewestministers bevoegd zijn. Dit bevestigt nogmaals dat de omvang van de sectorcomités niet evenwichtig is (*supra*, afdeling 3, § 1).

¹⁹¹ Dit neemt niet weg dat in het gebied van Sectorcomité XIX – Duitstalige Gemeenschap wel degelijk basisoverlegcomités zijn opgericht (Zie B.D.Gem.Ex. 21 oktober 1992 houdende inrichting van de Basisoverlegcomités van de Duitstalige Gemeenschap (BS 23 april 1993), zoals meermaals gewijzigd en het laatst bij B.D.Gem.Reg. 5 juli 2018 (BS 24 augustus 2018)).

¹⁹² Art. 34, tweede lid KB 28 september 1984.

¹⁹³ Art. 36, tweede lid KB 28 september 1984.

bestaan, zoals het administratief personeel of het medisch, paramedisch en verplegend personeel.

§ 3. Speciale overlegcomités

94. Speciale overlegcomités worden opgericht als personeelsleden van overheidsdiensten die ressorteren onder verscheidene sectorcomités, (afzonderlijke) bijzondere comités of comités van meerdere categorieën, “dezelfde gebouwen” betrekken¹⁹⁴. Deze omschrijving geeft aanleiding tot verwarring. Blijkbaar gaat men hier in de praktijk veeleer pragmatisch mee om en neemt men aan dat het betrekken van “dezelfde gebouwen” zowel slaat op overheidsdiensten die op dezelfde arbeidsplaats zijn gevestigd als op diensten die actief zijn op aanpalende of naburige arbeidsplaatsen¹⁹⁵. Die beide situaties zijn apart geregeld in artikel 7, § 1 en § 2 van de Welzijnswet Werknemers. Hoewel er zich op het werkveld blijkbaar geen problemen voordoen omdat een en ander pragmatisch wordt opgelost, neemt dit niet weg dat een andere omschrijving aangewezen is om elke twijfel weg te nemen. De vraag rijst trouwens of die bepalingen niet sowieso door de overheid moeten worden nageleefd en of het dan wel nodig was (is) om speciale overlegcomités op te richten¹⁹⁶.

95. Conform de tekst van het KB van 28 september 1984 kunnen de aangelegenheden die in particuliere bedrijven aan bod moeten komen in de comités voor preventie en bescherming op het werk, geheel of gedeeltelijk worden opgedragen aan de speciale overlegcomités¹⁹⁷. Een volledige bevoegdheidsoverdracht¹⁹⁸ naar de speciale overlegcomités valt echter niet te rijmen met de welzijnswetgeving¹⁹⁹ (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 1).

96. Voor het geval dat personeelsleden van overheidsdiensten en werknemers in dienst van een private werkgever in hetzelfde of een aanpalend gebouw werken, is er niets geregeld.

¹⁹⁴ Art. 40, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁹⁵ E-mail 3 juni 2019 van de heer Alexander Lucas aan Ria Janvier. Dit blijkt ook de visie van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, die telkens om advies wordt gevraagd voor de oprichting van een speciaal overlegcomité.

¹⁹⁶ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechts-bibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 161-162.

¹⁹⁷ Art. 40, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁹⁸ De Welzijnswet Werknemers laat wel toe dat een groep werkgevers een gemeenschappelijk comité voor preventie en bescherming op het werk zou oprichten. Die toelating moet worden verleend bij koninklijk besluit dat tegelijk de bevoegdheid van dat gemeenschappelijk comité vastlegt (zie art. 54 Welzijnswet Werknemers). Het mag duidelijk zijn dat een – bij ministerieel besluit op te richten – speciaal overlegcomité de vergelijking met een dergelijk gemeenschappelijk comité voor preventie en bescherming op het werk niet kan doorstaan.

¹⁹⁹ In twee ministeriële besluiten staat nochtans te lezen: “*De bevoegdheden die in particuliere bedrijven zijn opgedragen aan de comités voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen worden in hun geheel aan het speciaal overlegcomité [...] opgedragen*” (zie art. 2 MB 28 juli 1995 houdende oprichting van een speciaal overlegcomité voor sommige personeelsleden van het Ministerie van Middenstand en Landbouw en van het Landbouweconomisch Instituut (BS 17 augustus 1995); art. 1 MB 25 februari 1987 houdende de oprichting van een speciaal overlegcomité voor het Rijksadministratief Centrum (BS 3 maart 1987)).

Deze situatie komt nochtans regelmatig voor, onder andere in grote kantorencomplexen. In die omstandigheden zit er weinig anders op dan op ad-hocbasis de nodige informele afspraken te maken.

Afdeling 4 – Gemeenschappelijke vergaderingen

97. Het vakbondsstatuut laat de gemeenschaps- en gewestregeringen toe om gezamenlijke vergaderingen te beleggen van meerdere onderhandelingscomités²⁰⁰ over zaken die zij gemeenschappelijk achten. Daarbij passen twee randbemerkingen.

Eenzijds illustreert dit dat de traditionele vakbondsstructuren niet altijd even goed aansluiten bij de geëvolueerde bevoegdheidsverdeling. Het feit dat deze bepaling in het vakbondsstatuut werd ingeschreven, getuigt op zich van de nood aan flexibiliteit voor zaken die niet passen binnen de klassieke structuren.

Anderzijds rijst de vraag of het wel noodzakelijk was een dergelijk principe in het algemene vakbondsstatuut op te nemen. Uiteindelijk kunnen de bevoegde overheden namelijk altijd een – per definitie informele – gemeenschappelijke bijeenkomst opzetten zonder dat daar een juridische basis voor hoeft te bestaan. De bepaling bewijst wel haar nut wanneer het diensthoofd van de vakbondsafgevaardigde zich bijvoorbeeld zou verzetten tegen de deelname aan de vergadering. Via deze bepaling kan de effectieve deelname worden gevrijwaard. De resultaten van de besprekingen in zo'n gemeenschappelijke vergadering hebben als zodanig geen officieel karakter want erna zal – hoe dan ook – toch nog onderhandeld moeten worden in de formeel bevoegde comités.

²⁰⁰ Hfdst. III KB 28 september 1984. Zie voor meer uitleg R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 326.

HOOFDSTUK 4 – SOCIALE (GESPREKS)PARTNERS

Afdeling 1 – Algemeen

§ 1. Geen paritaire samenstelling

98. De onderscheiden onderhandelings- en overlegcomités in de zin van het algemene vakbonds-statuut (*supra*, hoofdstuk 3) hebben in de regel een bipartiete samenstelling, zonder dat er echter sprake is van een pariteit tussen de overheidsdelegatie en de representatieve vakorganisaties. Deze comités zijn dan ook niet vergelijkbaar met de paritaire comités in de zin van de Cao-wet²⁰¹.

99. Er is een maximum aantal leden per delegatie vastgelegd. Het beperken van het aantal deelnemers heeft onder meer tot doel om de onderhandelingen vlotter te laten verlopen. Dat laatste is relatief want in de algemene onderhandelingscomités ligt het maximum op 36, te weten (maximaal) vijftien leden van de overheidsdelegatie²⁰² en (maximaal) zeven vertegenwoordigers per representatieve vakorganisatie²⁰³, exclusief eventuele technici in elk van beide kampen²⁰⁴.

100. Het numerieke of proportionele aandeel van de beide afvaardigingen heeft geen enkele invloed op de totstandkoming van protocollen of met redenen omklede adviezen. De afwezigheid van één of meer regelmatig opgeroepen afvaardigingen van de vakorganisaties of van leden van de afvaardiging van de overheid maken de onderhandelingen of het overleg niet ongeldig²⁰⁵. Als gevolg van een dergelijke afwezigheid kan het zijn dat protocollen of met redenen omklede adviezen niet door een vertegenwoordiging van – een meerderheid van – het personeel worden gedragen. Dat laatste is echter, hoe dan ook, moeilijk om uit te maken bij gebrek aan een systeem dat de daadwerkelijke representativiteit van de vakbonden in kaart brengt (*infra*, afdeling 3, § 1, A).

²⁰¹ V. CRABBE, “Op de grens van het ambtenarenrecht en het collectief arbeidsrecht”, *Arbbl.* 1979, 799; C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 436; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 290.

²⁰² Art. 21, § 2, eerste lid KB 28 september 1984.

²⁰³ Art. 21, § 3, tweede lid KB 28 september 1984.

²⁰⁴ Art. 21, § 2, vierde lid, art. 21, § 3, derde lid, art. 33ter, tweede lid en art. 43, *in fine* KB 28 september 1984.

²⁰⁵ Art. 22 KB 28 september 1984. Dat geldt ook bij afwezigheid in geval van overleg (art. 47, eerste lid KB 28 september 1984). Zie ook art. 89, § 5 KB 28 september 1984. Het feit dat de vertegenwoordigers van een vakorganisatie niet hebben deelgenomen aan de onderhandelingen, tast de regelmatigheid van deze onderhandelingen niet aan (RvS 18 juni 2007, nr. 172.352, Vits, www.raadvanstate.be/Arresten/172-000/300/172352.pdf).

§ 2. Nood aan “tripartiet” sociaal overleg?

101. Op het eerste gezicht lijkt het logisch dat de onderhandelingen en het overleg in de publieke sector zich afspelen tussen slechts twee partijen. Het gaat, per slot van rekening, om de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, zoals de titel van de Wet Vakbondsstatuut aangeeft.

102. Dit neemt niet weg dat enige nuancering op zijn plaats is. Dat is ten eerste het geval voor de samenstelling van de delegaties in de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C (*supra*, nr. 71). *De lege lata* gaat het om de representatieve vakorganisaties en wordt de overheid vertegenwoordigd door de gewesten, met andere woorden door de toezicht-houdende overheid. Officieel zijn de organisaties die de lokale overheden representeren, niet betrokken. Die organisaties zijn, zeker aan Vlaamse kant, nochtans vragende partij om mee aan de onderhandelingstafel aan te schuiven (*infra*, afdeling 2, § 3).

103. Ook bij de besprekingen in aanloop naar de VIA-akkoorden en de federale gezondheids-akkoorden zijn er drie belanghebbende actoren: de bevoegde regering, de representatieve vakorganisaties en de (representatieve) werkgeversorganisaties²⁰⁶ vanuit de sector. De werkgeversorganisaties zijn, wat de publieke sector betreft, enkel partij bij het sluiten van het kaderakkoord en niet bij de onderhandelingen over het protocol ter formalisering van dit akkoord²⁰⁷. Deze laatste onderhandelingen vinden plaats in het bevoegde comité overeenkomstig de Wet Vakbondsstatuut, waar traditioneel enkel een delegatie van de overheid en afvaardigingen van de representatieve vakorganisaties aanwezig zijn²⁰⁸. De noodoplossing is dat de werkgeversorganisaties als technici deelnemen aan de vergaderingen van het ad-

²⁰⁶ De representativiteit wordt ingevuld overeenkomstig de Wet Vakbondsstatuut, respectievelijk de Cao-wet. Wat de Wet van 19 december 1974 betreft, is de moeilijkheid dat er geen objectieve maatstaven zijn om de representativiteit van de zelfverkleerde werkgeversorganisaties te meten. (Voor een kritische analyse, zie F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, 291-316). De Cao-wet geeft wel een definitie van de representatieve werkgeversorganisaties, zijnde “de vakorganisaties van werkgevers die de Koning, op advies van de Nationale Arbeidsraad, als representatief in een bepaalde bedrijfstak erkent” (art. 3, eerste lid, 3° Cao-wet). De wet vervolgt dat bovendien als representatieve werkgeversorganisaties worden aangemerkt: “de overeenkomstig de wet van 24 april 2014 betreffende de organisatie van de vertegenwoordiging van de zelfstandigen en de kmo’s erkende interprofessionele organisaties en beroepsorganisaties die representatief zijn voor de zelfstandigen, de kleine en middelgrote ondernemingen, het ambachtswezen en de vrije en intellectuele beroepen” (art. 3, tweede lid Cao-wet).

²⁰⁷ Zo vermeldt het protocol bij VIA 4 publieke sector de overheidsafvaardiging en de afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties als partij (Prot. nr. 2013/2, 31 mei 2013 houdende de conclusies van de onderhandelingen die op 31 mei 2013 werden gevoerd in de onderafdeling “Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap” van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten over het vierde Vlaams Intersectoraal akkoord (VIA4) voor de socialprofit en non-profitsector – luik publieke sector en uitvoering VIA3, 2). VIA4 publieke sector, het eigenlijke akkoord, vermeldt dat het werd gesloten tussen de Vlaamse regering, de werkgeversorganisatie VVSG en de vakorganisaties ACOD, ACVOD en VSOA (VIA4 publieke sector, 5).

²⁰⁸ Art. 21, § 1 KB 28 september 1984. Iedere groep kan zich laten bijstaan door technici (art. 21, § 3, derde lid KB 28 september 1984).

hoonderhandelingscomité²⁰⁹. Dat laatste is een informele structuur die moet toelaten om met de sociale partners van zowel de publieke als de private sector samen rond de tafel te zitten (*infra*, hoofdstuk 7, afdeling 4). Dit komt erop neer dat de werkgeversorganisaties in de publieke sector het moeten hebben van *goodwill* en officieuze constructies bij het sluiten van het kaderakkoord en nogmaals bij de (weliswaar veeleer protocollaire) onderhandelingen over het protocol ter formalisering van dat akkoord (*supra*, nr. 102).

104. Het gemeenschapsonderwijs in de Vlaamse Gemeenschap neemt op dit punt een bijzondere positie in. Doordat de overheid haar bevoegdheid heeft overgedragen aan een autonoom orgaan, werd het opportuun geacht om de scholengroepen als eigenlijke werkgevers te laten participeren aan de onderhandelingen met de vakorganisaties in Sectorcomité X – Onderwijs Vlaamse Gemeenschap²¹⁰. De rol van de overheid verandert daardoor fundamenteel: zij treedt op wat betreft de financiering en de subsidiëring, maar is niet langer de inrichtende macht. Vandaar dat er in dit geval moet worden overgegaan tot tripartiete onderhandelingen tussen de overheid, de inrichtende machten en de vakbonden²¹¹.

Wat het gesubsidieerde officieel onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap betreft, zijn de (verenigingen van) inrichtende machten eveneens vertegenwoordigd in de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van de tweede afdeling van Comité C²¹² (*supra*, nr. 73). Dit betekent dat het gemeentebestuur, het stadsbestuur of het provinciebestuur als inrichtende machten betrokken moeten worden bij de onderhandelingen in dat comité. Concreet worden deze besturen vertegenwoordigd door de twee onderwijskoepels²¹³ in het gesubsidieerde officieel onderwijs, te weten de Onderwijsvereniging van Steden en Gemeenten (OVSG vzw) en het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV).

²⁰⁹ Telefoongesprek 8 april 2020 tussen de heer Yves Derycke, voorzitter ACOD-sector overheidsdiensten, en Sarah Palinckx; telefoongesprek 11 december 2019 tussen de heer Yves Derycke, voorzitter ACOD-sector overheidsdiensten, en Sarah Palinckx.

²¹⁰ Zie MvT bij het wetsontwerp 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 en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1458/1, 9, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/1458/49K1458001.pdf.

²¹¹ MvT bij het wetsontwerp 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 en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1458/1, 9, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/1458/49K1458001.pdf.

²¹² Art. 3bis juncto art. 12quinquies Wet 19 december 1974.

²¹³ Binnen het gesubsidieerde Onderwijs zijn er meerdere onderwijskoepels. Zij ondersteunen de schoolbesturen. Bovendien vertegenwoordigen de koepels de schoolbesturen in de onderhandelingen met de overheid.

Voor de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap geldt dat niet²¹⁴. Daar moet echter onmiddellijk aan worden toegevoegd dat in het gesubsidieerde officieel onderwijs van de genoemde gemeenschappen bijzondere regelingen zijn uitgevaardigd voor het gesubsidieerde personeel. In die eigen structuren is er wel plaats ingeruimd voor de meest representatieve groeperingen van inrichtende machten²¹⁵. Hierbij merken wij op dat het niet altijd even duidelijk is hoe deze representativiteit wordt vastgesteld en hoeveel inrichtende machten er in aanmerking komen voor het label van “de meest representatieve”²¹⁶.

Afdeling 2 – Overheid

§ 1. Voorzitterschap

105. De voorzitters van de onderhandelingscomités maken deel uit van de overheidsafvaardiging²¹⁷. Dit is logisch in het licht van de eenzijdigheid die centraal staat in het huidige vakbondsstatuut, maar draagt naar onze mening een schijn van partijdigheid in zich. Het lijkt daarom wenselijk om te opteren voor een (meer) neutrale voorzitter, zeker wat betreft de algemene comités.

106. De burgemeester is voorzitter van het bijzonder comité dat in elke gemeente moet worden opgericht. De voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn treedt op zijn beurt op als ondervoorzitter²¹⁸. Voor de gemeenten in het Vlaamse Gewest²¹⁹ is met de invoering van het Vlaamse Decreet Lokaal Bestuur de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn²²⁰ als uitvoerend orgaan verdwenen. Voortaan neemt het vast bureau de rol van uitvoerend orgaan binnen het OCMW²²¹ op en de burgemeester is van rechtswege voorzitter van dat vast bureau²²². Dit brengt met zich mee dat het voorzitterschap en het onder-

²¹⁴ Het algemene vakbondsstatuut maakt voor het gesubsidieerde officieel onderwijs geen gewag van een vertegenwoordiging van de inrichtende machten, behalve in onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van de tweede afdeling van Comité C.

²¹⁵ Zie bijvoorbeeld art. 85, eerste lid Decr.Fr. 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs (BS 13 oktober 1994); art. 2, § 1 Vlaams Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs; art. 7, 2° Decr.Vl. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs (BS 8 juni 1995), dat verwijst naar art. 2 Vlaams Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs.

²¹⁶ Zie voor meer uitleg R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2021, 675.

²¹⁷ Zie art. 16, art. 17, art. 18, art. 19 en art. 20 KB 28 september 1984.

²¹⁸ Art. 20, § 1, eerste lid, 3° KB 28 september 1984.

²¹⁹ Art. 20, § 1, eerste lid, 3° KB 28 september 1984 is wel nog toepasbaar in de zes randgemeenten en Voeren.

²²⁰ Art. 86 Vlaams Decreet Lokaal Bestuur bepaalt in dit verband: “Met uitzondering van de bevoegdheden die de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn door of krachtens dit decreet krijgt, worden de bevoegdheden van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn die hij door of krachtens een andere wet of een ander decreet krijgt, geacht te zijn toegewezen aan de voorzitter van het vast bureau”, aan de burgemeester dus.

²²¹ Art. 79, eerste lid Vlaams Decreet Lokaal Bestuur.

²²² Cf. art. 84 Vlaams Decreet Lokaal Bestuur.

voorzitterschap van het bijzonder comité op het niveau van de gemeente verenigd zijn in de persoon van de burgemeester. Een mogelijke oplossing is om ook voor de gemeentelijke bijzondere comités (in het Vlaamse Gewest) – net zoals voor de andere bijzondere comités op het lokale echelon²²³ – het aan de voorzitter, met andere woorden aan de burgemeester, over te laten om een ondervoorzitter aan te duiden. Vanuit politiek oogpunt lijkt het een logische keuze om het ondervoorzitterschap van het gemeentelijk bijzonder comité toe te vertrouwen aan de voorzitter van het “bijzonder comité voor de sociale dienst” in de zin van het Vlaamse Decreet Lokaal Bestuur.

§ 2. Leden van rechtswege

107. Het artikel dat betrekking heeft op de leden die van rechtswege tot de overheidsdelegatie behoren tijdens de onderhandelingen over een intersectoraal sociaal programmatieakkoord in Comité A²²⁴, is *de facto* overbodig geworden om de eenvoudige reden dat het laatste intersectoraal sociaal programmatieakkoord dateert van 2008 (*infra*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1).

108. Ook de bepaling die specificeert welke leden van rechtswege deel uitmaken van de afvaardiging van de overheid bij onderhandelingen in Comité B waarbij ook de gemeenschappen en/of de gewesten betrokken partij zijn²²⁵, is inhoudsloos (geworden). De vertegenwoordiging van de gedefedereerde entiteiten is alleen maar aan de orde voor zover de personeelsleden van de gemeenschap, het gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie rechtstreeks belanghebbende zijn bij een voorstel dat ter onderhandeling in Comité B voorligt. Er wordt niet gedefinieerd wanneer dat het geval is, tenzij het gaat om wijzigingen aan het Algemene Principesbesluit en de koninklijke besluiten in uitvoering daarvan²²⁶. Naar onze mening kunnen er echter geen wijzigingen meer worden aangebracht aan het Algemene Principesbesluit om de eenvoudige reden dat er geen rechtsgrond meer is voor dat APKB²²⁷. Dit maakt dat er ook niet meer over onderhandeld zal worden en dat dit artikel eigenlijk geschrapt zou mogen worden.

²²³ Art. 20, § 1, eerste lid KB 28 september 1984.

²²⁴ Het gaat om art. 3, § 1, derde lid Wet 19 december 1974.

²²⁵ Het gaat om art. 5, § 2, eerste lid Wet 19 december 1974.

²²⁶ Zie art. 5, § 2, derde lid Wet 19 december 1974. Deze bepaling heeft echter nog betrekking op het oude art. 87, § 4 BWHI, dat de basis vormde voor het Algemene Principesbesluit. Door het Vlinderakkoord en de zesde staatshervorming in uitvoering daarvan, heeft het APKB nog maar weinig te betekenen. Art. 43, 3° Bijz. Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming (BS 31 januari 2014) heeft art. 87, § 4 BWHI volledig vervangen door een bepaling met een totaal andere inhoud. Het APKB heeft met andere woorden vanaf 1 juli 2014 zijn aard van bevoegdheidsverdelende regeling verloren.

²²⁷ De Vlaamse regering heeft het Algemene Principesbesluit uitdrukkelijk opgeheven, met ingang van 1 juli 2016 (art. 103 en art. 104 B.VI.Reg. 24 juni 2016 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB (BS 1 september 2016)). Dat blijkt (nog) niet het geval voor de andere gemeenschappen en gewesten. Voor hen blijft het besluit verder bestaan tot op het ogenblik waarop ze elk voor zich de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren

109. In de praktijk hebben de deelregeringen in Comité B enkel nog een stem bij de overheveling van personeel naar de deelstaten als uitloper van een volgende stap in de staatsvorming (*supra*, nr. 62). Daarbij valt ook nog op dat er geen verplichting bestaat tot voorafgaande concertatie om tot een gemeenschappelijk overheidsstandpunt te komen. Het is bijgevolg mogelijk dat er binnen de overheidsdelegatie zelf geen eensgezindheid bestaat. De vraag rijst wat de impact hiervan is. Er zijn naar onze mening twee interpretaties mogelijk. Vanuit louter juridisch oogpunt is het verdedigbaar dat zonder andersluidende bepaling en voor een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, de federale overheid het uiteindelijke standpunt bepaalt. In dat geval mogen de deelstaten wel deelnemen aan de vergadering, zonder dat hun (andersluidend) standpunt enige officiële waarde heeft. Hoewel dit vanuit juridisch oogpunt de meest correcte uitlegging is, kan dat echter voor fricties zorgen wanneer een federale bevoegdheid nauw aanleunt bij bevoegdheden van de deelstaten, zoals het geval is met de gezondheidsinstellingen²²⁸. Een alternatieve opvatting is dat er geen definitief standpunt van de overheidsdelegatie kan worden ingenomen als een deelstaat niet akkoord gaat.

110. Voorts is het op zijn minst verwonderlijk dat alle gemeenschaps- en gewestregeringen en colleges van de gemeenschapscommissies het recht hebben om een lid aan te wijzen dat automatisch deel uitmaakt van de overheidsdelegatie in Comité C²²⁹. Door de volledige overdracht van de bevoegdheden betreffende het personeel van de lokale overheden naar de gewesten blijven er immers geen personeelsaangelegenheden (meer) over die gemeenschappelijk zijn voor alle personeelsleden op het lokale bestuursniveau in België (*supra*, nr. 65). In het verlengde daarvan is ook de aanwezigheid van een waarnemer vanwege

opheffen of in hun rechtspositieregeling wijzigingen aanbrengen die afwijken van dat APKB. Zie A. De Becker, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 522; K. LEUS, "Zin en onzin van het Koninklijk Besluit houdende de algemene principes van het openbaar ambt" in R. Andersen en K. LEUS (eds.), *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure, 2002, (59) 63; J. VANPRAET, "Bevoegdheidswijzigingen in het openbaar ambt: administratief en geldelijk statuut, uitzendarbeid en loopbaanonderbreking" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De Zesde Staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (755) 758-759, en de verwijzingen naar de parlementaire voorbereiding aldaar; B. WEEKERS, *Ambtenarenrecht: het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes*, Brugge, die Keure, 2004, 5.

²²⁸ Zie in dit verband R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 597-655; S. PALINCKX, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR* 2020, 151-214.

²²⁹ Zie art. 5, § 3 Wet 19 december 1974.

de federale minister voor Binnenlandse Zaken²³⁰ naar ons oordeel totaal overbodig. Allicht kan deze bepaling zelfs volledig worden afgeschaft²³¹.

Het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten is wel nog exclusief bevoegd voor het personeel van de openbare brandweerdiensten²³² (*supra*, nr. 66). Aangezien het vaststellen van die rechtspositieregeling tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, is ook in die context de vraag wat het nut is van de aanwezigheid van afgevaardigden van het gemeenschaps- en gewest-niveau in vergaderingen van Comité C die handelen over kwesties betreffende het brandweerpersoneel. Die maatregelen hebben namelijk geen betrekking op “*het geheel van de in artikel 1, § 1, 3° tot 5° bedoelde besturen, instellingen en diensten*”²³³.

§ 3. Vertegenwoordigers in Comité C1

111. Er bestaat nogal wat kritiek op de samenstelling van de overheidsdelegatie in Comité C en dan vooral in de onderafdelingen van de eerste afdeling van dat comité²³⁴. Momenteel

²³⁰ In elk van de zes onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C, bevoegd voor het gewone personeel van de provinciale en plaatselijke besturen en instellingen, kan zowel de minister van Binnenlandse Zaken als de minister van Sociale Zaken een waarnemer aanwijzen om in iedere onderafdeling zitting te hebben (art. 17bis KB 28 september 1984). Het gaat om een soort regerings-commissarissen die aanwezig kunnen zijn om na te gaan of de onderafdelingen niet onderhandelen over maatregelen die buiten hun bevoegdheid vallen. In voorkomend geval zou de waarnemer dat kunnen opmerken, zonder dat de waarnemer mag deelnemen aan de onderhandelingen over zaken die tot de bevoegdheid van de deelstaten behoren (e-mail 26 april 2019 van de heer Alexander Lucas aan Sarah Palinckx en Ria Janvier; e-mail 3 mei 2019 van de heer Bruno Neckebroeck, adviseur bij de dienst Vakbondsstatuut van de FOD Beleid en Ondersteuning, aan Sarah Palinckx en Ria Janvier). Aangezien er inmiddels een volledige overdracht is van de bevoegdheden betreffende het personeel van de lokale overheden naar de gewesten, is de kans op een bevoegdheidsconflict zo goed als onbestaande. De aanwezigheid van een waarnemer in naam van de federale minister voor Binnenlandse Zaken is naar ons oordeel dan ook totaal overbodig.

²³¹ Inhoudelijk viel (en valt?) er wel wat voor te zeggen om een afgevaardigde van de minister van Sociale Zaken – in feite veeleer van de federale minister van Pensioenen – de vergaderingen van de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C te laten bijwonen. Vooral op het vlak van de ambtenarenpensioenen is er op diverse vlakken immers een interferentie met de rechtspositieregeling (zie R. JANVIER en J. JANSSENS, *De toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Brugge, die Keure, 2014, 152-155). Wanneer men federaal wil vermijden dat bijvoorbeeld de riante(re) beloningspolitiek van de lokale overheden zou interfereren met de ambtenarenpensioenregeling, moet dit evenwel worden opgelost in het raam van de pensioenwetgeving en niet door ingrepen in de rechtspositieregeling. De reden is dat de vaststelling van (de contouren van) de lokale rechtspositieregelingen geen federale aangelegenheid meer is. Specifiek wat de lokale overheden betreft, zijn het overigens deze overheden zelf die de financiële impact van het beloningsbeleid op de hoogte van de ambtenarenpensioenen moeten dragen in het raam van het op hen toepasselijke semisolidaire financieringssysteem (zie R. JANVIER, *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – Stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Seminarie van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 34-52).

²³² De federale overheid is nog steeds bevoegd voor de organisatie van en het beleid inzake de brandweer op grond van art. 6, § 1, VIII, eerste lid, vierde streepje BWHL.

²³³ Zie art. 5, § 6 Wet 19 december 1974.

²³⁴ Zie ook www.vvsg.be/bestuur/personeel/sociaal-overleg, *sub* sociale partners.

worden de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten vertegenwoordigd door de toezicht-houdende overheid (*supra*, nr. 102). Als puntje bij paaltje komt, zijn het echter de lokale besturen en instellingen die de factuur gepresenteerd krijgen van de met de hogere overheid afgesproken personeelsmaatregelen²³⁵. Ook de Vlaamse overheid erkent deze lacune: “Het gebrek aan inspraak van de lokale werkgevers is een tekort, waar de kwaliteit van de onderhandelingen onder kan lijden. Overheden die uitgaven moeten doen, en daarvoor voor de nodige inkomsten moeten zorgen, moeten zelf de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de uitgaven kunnen opnemen.”²³⁶

112. Aangezien de lokale overheden niet vertegenwoordigd zijn bij algemene onderhandelingen over de rechtspositie van hun personeel, is de vraag of de Wet van 19 december 1974 hierdoor niet in conflict komt met enkele hogere normen die de lokale autonomie²³⁷ centraal stellen. Het principe van de gemeentelijke autonomie is impliciet vervat in de Grondwet²³⁸. Ook de BWHI²³⁹ en, voor de Vlaamse plaatselijke besturen, het Vlaamse Decreet Lokaal bestuur²⁴⁰ onderschrijven dit uitgangspunt. Er bestaat echter geen lijst van belangen die exclusief mogen worden gediend door de lokale overheden²⁴¹. In een zaak die draaide rond de gemeentelijke autonomie, verklaarde het toenmalige Arbitragehof zich weliswaar bevoegd, maar beperkte het zich tot een marginale toetsing²⁴². Dit is niet verwonderlijk aangezien de scheidingslijn tussen een legaliteitscontrole en een opportuniteitscontrole *in casu* heel dun is²⁴³. Op het Europese niveau is er het Europees Handvest van Lokaal Zelf-

²³⁵ Zie F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 300; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 303.

²³⁶ Samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 tussen de Vlaamse regering, de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties, situering, 1.

²³⁷ Zie in dit verband S. AERTS, “Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten”, *TBP* 2015, 228-242.

²³⁸ Art. 41, eerste lid Gw, zoals verder uitgewerkt in art. 162 Gw.

²³⁹ Art. 6, VIII, 1°, derde lid BWHI.

²⁴⁰ Art. 2, § 2, eerste lid Vlaams Decreet Lokaal Bestuur.

²⁴¹ Zie Arbitragehof 25 mei 2005, nr. 95/2005, www.const-court.be/public/n/2005/2005-095n.pdf. Daarin oordeelde het Hof dat de lokale overheden zich elke aangelegenheid kunnen toe-eigenen waarvan zij menen dat die tot hun belang behoort. Ze kunnen deze aangelegenheden bovendien regelen zoals zij het opportuun vinden. Het Hof benadrukt dat de lokale besturen hierbij wel de hiërarchie van de normen moeten respecteren (zie ook W. DE COCK, “De impact van de hiërarchie der rechtsnormen en het medebewind op de gemeentelijke reglementaire bevoegdheid”, *TVW* 2012, (207) 207).

²⁴² Zie M. NIHOUL, “La protection juridique locale par la Cour constitutionnelle en Belgique” in R. ANDERSEN, D. DÉOM, F. EURQUIN-DE VISSCHER, A. RASSON-ROLAND, D. RENDERS, M. VERDUSSEN en D. HOUGARDY (eds.), *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (1.099) 1.099-1.114.

²⁴³ F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 303.

bestuur van 15 oktober 1985, maar bij gebrek aan rechtstreekse werking van dit handvest²⁴⁴ is het belang ervan beperkt²⁴⁵.

113. Om aan deze kritiek tegemoet te komen, heeft de Vlaamse regering op 29 februari 2008²⁴⁶ een (nieuw²⁴⁷) samenwerkingsakkoord goedgekeurd. Die samenwerkingsovereenkomst tussen de Vlaamse regering, de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties²⁴⁸ is bedoeld om, binnen de wettelijke beperkingen²⁴⁹, de overheden-werkgevers te betrekken bij het overleg en gezamenlijk loyaal de sectorale akkoorden te verdedigen²⁵⁰. De beoogde overheden-werkgevers zijn de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten²⁵¹ (VVSG), de Vereniging van de Vlaamse Provincies²⁵² (VVP) en de Vereniging van Openbare Verzorgingsinstellingen, die intussen als Icuro gefusioneerd is met Zorgnet-Vlaanderen tot Zorgnet-Icuro. Het gaat om een *gentlemen's agreement*. Vanuit juridisch oogpunt bestaat er immers geen enkele verplichting om deze werkgeversorganisaties te betrekken bij de onderhandelingen²⁵³. Concreet werd er overeen-

²⁴⁴ S. AERTS, "Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten", *TBP* 2015, (228) 230; A.H.L. DÖLLE en D.J. ELZINGA, *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Deventer, Kluwer, 2004, 4.

²⁴⁵ F. DORSSEMONT, "La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités", *TSR* 2015, (291) 304. Zie ook M. NIHOUL, "La protection juridique locale par la Cour constitutionnelle en Belgique" in R. ANDERSEN, D. DÉOM, F. LEURQUIN-DE VISSCHER, A. RASSON-ROLAND, D. RENDERS, M. VERDUSSEN en D. HOUGARDY (eds.), *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, (1.099) 1.114-1.118.

²⁴⁶ "In het kader van het sectoraal overleg voor het personeel van de lokale besturen keurt de Vlaamse Regering de aangepaste versie van de Samenwerkingsovereenkomst met de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties goed. De Samenwerkingsovereenkomst is gesloten om de overhedenwerkgevers te betrekken bij het overleg en gezamenlijk loyaal de sectorale akkoorden te verdedigen" (zie www.vlaanderen.be/vlaamseregering/beslissingenvlaamseregering?search=Lokale&publication_date=pick&publication_date_1%5Bmin%5D%5Bdate%5D=29022008&publication_date_1%5Bmax%5D%5Bdate%5D=29-02-2008&competence=40&delivery_channel=-&delivery_channel_1=).

²⁴⁷ Op basis van een eerdere samenwerkingsovereenkomst waren al stappen gezet om de betrokkenheid van de vertegenwoordigers van de lokale overheden te vergroten. Zo werden de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en, vanaf de onderhandelingen over het sectoraal akkoord 1997-1998, 26 juni 1998, 2.195 (Vr. nr. 163 F. Vermeiren); Vr. en Antw. VI.Parl. 1997-98, 12 juni 1998, 2.041 (Vr. nr. 145 F. Vermeiren)).

²⁴⁸ De tekst van deze samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 is niet vrij consulteerbaar via het internet.

²⁴⁹ De aanwezigheid van de Vlaamse regering bij deze onderhandelingen blijft noodzakelijk, omdat de Vlaamse regering politiek verantwoordelijk is voor de vertaling van de akkoorden met de representatieve vakorganisaties en de werkgeversdelegaties in voorontwerpen van decreten, uitvoeringsbesluiten en rondzendbrieven en de Vlaamse regering de federale vakbondswetgeving moet eerbiedigen (zie samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 tussen de Vlaamse regering, de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties, krachtlijnen, 4).

²⁵⁰ Samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 tussen de Vlaamse regering, de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties, krachtlijnen, 4.

²⁵¹ Zie www.vvsg.be/.

²⁵² Zie www.vlaamseprovincies.be/.

²⁵³ R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, "Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?" in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*,

gekomen om de sectorale onderhandelingen in het Comité C1 te laten voorafgaan door een voorvergadering²⁵⁴. In deze voorvergadering overleggen de Vlaamse regering, de gemandateerde werkgeversdelegaties en de representatieve vakorganisaties over de punten die de onderafdeling zal behandelen. Voor de voorbereiding van de bespreking van de bijzondere problemen of aangelegenheden met betrekking tot specifieke instellingen, zoals de verzorgingsinstellingen, kan de voorvergadering werkgroepen oprichten²⁵⁵.

In het Waalse Gewest bestaat er geen vergelijkbare samenwerkingsovereenkomst zoals in Vlaanderen. De *Union des villes et communes de Wallonie*²⁵⁶ (UVCW), de *Association des provinces wallonnes*²⁵⁷ (APW) en de openbare ziekenhuizen worden sinds 1999 als technici opgenomen in de delegatie van de Waalse minister bevoegd voor de lokale besturen²⁵⁸. In die hoedanigheid nemen zij deel aan de vergaderingen van Comité C1 – onderafdeling Waals Gewest en geven zij technisch advies aan de minister. Formeel onderhandelen slechts twee partijen – de minister enerzijds en de vakbonden anderzijds – en tekenen zij de sectorale akkoorden. In 2005 werd een ad-hocwerkgroep opgericht om een geheel van regels op te stellen betreffende de toelagen en de vergoedingen binnen de Waalse lokale besturen²⁵⁹. Ook de UVCW was in die werkgroep gerepresenteerd²⁶⁰. Deze werkwijze maakt dat *Union des villes et communes de Wallonie* en de *Association des provinces wallonnes* zich niet verplicht voelen om de naleving van die sectorale akkoorden te promoten bij hun leden. Dat zou anders zijn als de UVCW en de APW op basis van een tripartiete als volwaardige gesprekspartners bij de onderhandelingen zouden worden betrokken en in de mogelijkheid zouden zijn om uitdrukkelijk hun instemming of weigering te laten optekenen²⁶¹.

Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 304.

²⁵⁴ De samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 regelt ook formeel hoe een en ander in zijn werk gaat, zoals gespecificeerd in de "*Samenwerkingsovereenkomst over de voorbereiding van de werkzaamheden binnen de onderafdeling "Vlaams gewest en Vlaamse gemeenschap" van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten*" en het "*Huishoudelijk reglement over de voorvergadering van de onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap van het comité van de Plaatselijke en Provinciale overheidsdiensten*".

²⁵⁵ Samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 tussen de Vlaamse regering, de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties, krachtlijnen, 4.

²⁵⁶ Zie www.uvcw.be/.

²⁵⁷ Zie apw.be/.

²⁵⁸ E-mail 6 mei 2019 van de heer Luigi Mendola, conseiller expert Union des villes et communes de Wallonie, aan Sarah Palinckx.

²⁵⁹ Zie MINISTÈRE DE LA RÉGION WALLONNE, *Circ. 31 aout 2006 relative à l'octroi d'allocations et d'indemnités dans la Fonction publique locale*, BS 12 september 2006 (ed. 2), 46.430-442.

²⁶⁰ Zie A. LUCAS in Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie, *Het vakbondsstatuut van de overheidsdiensten – Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, eigen uitgave, 2011, 53, www.ccconsult.be/wp-content/uploads/2013/03/cursus-uitgebreid.pdf.

²⁶¹ E-mail 6 mei 2019 van de heer Luigi Mendola, conseiller expert *Union des villes et communes de Wallonie*, aan Sarah Palinckx.

Ook in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ontbreekt het aan semiofficiële afspraken over de inbreng van BRULOCALIS, wat staat voor de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (VSGB)²⁶². In de praktijk is deze vereniging wel vertegenwoordigd in de technische commissie bij Comité C1 – onderafdeling Brussels Hoofdstedelijk Gewest²⁶³.

114. Als een bijsturing van het algemene vakbondsstatuut zou worden overwogen, is de moeilijkheid dat er geen objectieve maatstaven voorhanden zijn om de representativiteit van de werkgeversorganisaties op het lokale bestuursniveau te meten²⁶⁴. In 1980 stelde Gennen de representativiteit van de toenmalige Vereniging van (Belgische) Steden en Gemeenten in vraag²⁶⁵. De VVSG van haar kant is van mening dat een wetswijziging op haar plaats is opdat de lokale overheidswerkgevers in de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C effectief vertegenwoordigd zouden zijn. De federale overheid wil (voorlopig) echter niet tegemoetkomen aan deze verzuchting²⁶⁶.

§ 4. Overlegcomités

115. In zijn oorspronkelijke versie specificeerde artikel 42, § 4 van het KB van 28 september 1984 in verband met de vertegenwoordiging van de overheid in de overlegcomités: *“De leden van de afvaardiging van de overheid zijn personen die, uit welken hoofde ook, bevoegd zijn om de betrokken openbare overheden te verbinden of leden van het leidend personeel die in vast verband benoemd zijn en sedert ten minste een jaar tewerkgesteld zijn in een overheidsdienst die onder het betrokken overlegcomité ressorteert.”* Dit betekende dat, naast politiek verantwoordelijken, ook leidinggevende ambtenaren deel konden uitmaken van de overheidsdelegatie. De achterliggende reden voor deze hybride samenstelling was dat de aangelegenheden waarover overleg moet worden gepleegd, vaak de concrete uitwerking zijn van een maatregel die vooraf was onderhandeld. Bij die concretisering voor een bepaalde dienst zijn de administratieve diensthoofden rechtstreeks betrokken. Die leidinggevende ambtenaren konden evenwel slechts optreden onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de politieke beslissingsinstanties. Daarom werd een dubbele samenstelling noodzakelijk geacht.

²⁶² Zie www.avcb-vsgb.be/nl/onze-vereniging/onze-vereniging.html.

²⁶³ Zie A. LUCAS in Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie, *Het vakbondsstatuut van de overheidsdiensten – Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, eigen uitgave, 2011, 57, www.cccconsult.be/wp-content/uploads/2013/03/cursus-uitgebreid.pdf.

²⁶⁴ Voor een kritische analyse, zie F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, 291-316.

²⁶⁵ J. GENNEN, “Les relations syndicales dans les services publics”, *Bulletin de la Fondation André Renard* november 1980, bijz. nr. 111, 18, voetnoot 25.

²⁶⁶ Zie ook *Vr. en Antw.* Kamer 2007-08, 22 juli 2008, nr. 52/27, 6.879-6.882 (Vr. nr. 298 D. Lavaux); M. UYKENS, “Structurele erkenning van de VVSG als vertegenwoordiger van de werkgevers van de lokale besturen in het Vlaamse onderhandelingscomité C”, *De Gem.* 1994, 434-437.

116. Een KB van 20 december 2007²⁶⁷ heeft de hierboven letterlijk aangehaalde tekst van het oorspronkelijke artikel 42, § 4 van het KB van 28 september 1984 vervangen door een nieuwe versie die luidt als volgt: “*De leden van de afvaardiging van de overheid met inbegrip van de voorzitter zijn personen die, uit welke hoofde ook, bevoegd zijn om de betrokken openbare overheden te verbinden.*” De voornaamste reden voor deze wijziging was dat de vroegere omschrijving niet (meer) spoorde met het mandaatsysteem: niet alle leidinggevenden zijn (nog) in vast dienstverband benoemd. De vraag is echter of de regelgever het kind niet met het badwater heeft weggegooid. Voortaan wordt in de gewijzigde tekst totaal geen gewag meer gemaakt van de leden van het leidend personeel. Daardoor lijkt het alsof uitsluitend politiek verantwoordelijken deel kunnen uitmaken van de overheidsafvaardiging. Dat lijkt ons merkwaardig aangezien de ratio van de vroegere hybride samenstelling toch nog steeds standhoudt.

Afdeling 3 – Vakbonden

§ 1. Representativiteit

A. Invulling

117. De invulling van de notie “representativiteit” van de vakbonden als gesprekspartners voor de overheid neemt in het raam van de regelingen in verband met de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector een centrale plaats in. De discussie daarover was trouwens één van de redenen waarom er bijna tien jaar zijn verlopen tussen het uitvaardigen van de kaderwet van 19 december 1974 en de noodzakelijke uitvoeringsbesluiten²⁶⁸.

118. De wetgever heeft voor de relatief veilige weg gekozen, meer bepaald door te opteren voor een systeem van representativiteit van – noem het – de klassieke vakbondsfamilies. Op zich valt er wat voor te zeggen om te eisen dat het moet gaan om nationale vakbonden²⁶⁹ met

²⁶⁷ Zie art. 12 KB 20 december 2007 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 23 januari 2008).

²⁶⁸ De regeling waarvoor de kaderwet van 19 december 1974 de basis had gelegd, is pas operationeel geworden door het KB van 28 september 1984 en het KB van 29 augustus 1985. De eigenlijke inwerkingtreding verliep gefaseerd. Nog later legde een KB van 22 november 1991 de zogenaamde minimale rechten vast (KB 22 november 1991 houdende uitvoering van artikel 3, § 1, negende lid, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 24 december 1991)). Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2021, 874.

²⁶⁹ De Raad van State oordeelde al dat deze voorwaarde verenigbaar is met de principes inzake vakbondsvrijheid (RvS 6 november 1969, nr. 13.773, vzw Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie, *Arr.RvS* 1969, 1.008-1.010). Zie ook F. DORSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 310; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER

(relatief) grote ledenaantallen, die het mogelijke gekrakeel tussen sectoren kunnen overschrijden, en die vaste voet hebben in de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven²⁷⁰.

119. Onmiddellijk past hierbij een eerste, belangrijke kritische kanttekening. Anders dan in de oorspronkelijke tekst van de Wet van 19 december 1974²⁷¹ is het lidmaatschap van de algemene comités niet ondergeschikt aan een kwantitatieve conditie, in de vorm van een ledenbestand van minimaal 10% van de personeelssterkte bij die overheidsdiensten waarvoor het algemene comité bevoegd is²⁷². De intrekking van deze vereiste²⁷³ is er gekomen in 1983 tot voordeel van de liberale vakbonden binnen het openbaar ambt²⁷⁴. Als het achterliggende idee was dat daarmee meteen de drie grote politieke families vertegenwoordigd zijn, is het nog maar de vraag of dit in het huidige politieke bestel nog wel opgaat²⁷⁵. Daarbij komt nog dat de relatie tussen de liberale partijen en de ACLVB niet meer zo sterk is²⁷⁶.

Het zogenaamde representativiteitscriterium van 10% bleef wel nog een tijdje gelden om een zitje te veroveren in de lagere onderhandelingscomités²⁷⁷. Bij de representativiteitscontrole in 1990²⁷⁸ was het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt geslaagd in het bewijs van een

(ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 293.

²⁷⁰ De representativiteitsvoorwaarden en -criteria zijn opgenomen in art. 7 en art. 8 Wet 19 december 1974.

²⁷¹ Oorspronkelijk art. 7, § 2, 2° en § 3, 2° Wet 19 december 1974.

²⁷² Om zitting te hebben in het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten, werd nooit een vereiste inzake getalsterkte opgelegd. Dit was wel het geval om toegang te hebben tot het toenmalige Comité voor de nationale overheidsdiensten en het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten.

²⁷³ Het initiële art. 7 Wet 19 december 1974 werd integraal vervangen door een sterk ingekorte versie bij art. 6 wet 19 juli 1983 tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 4 augustus 1983). Later werd nog een terminologische wijziging doorgevoerd bij art. 5 KB 10 april 1995 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 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 13 juni 1995).

²⁷⁴ J. GENNEN, "Les relations syndicales dans les services publics", *Bulletin de la Fondation André Renard* november 1980, bijz. nr. 111, (1) 26. De versoepeling van de representativiteitsvoorwaarden bij wet 19 juli 1983, met de bedoeling om de liberale vakbond toe te laten om zitting te hebben in de algemene comités, werd sterk op de korrel genomen door G. DELCORDE ("Le statut syndical des services publics", *Bulletin de la Fondation André Renard* 1985, nr. 148, (49) 49 en 52).

²⁷⁵ Volgens recente peilingen zouden CD&V, VOORUIT (voorheen sp.a) en Open-VLD samen maar 38% van het Vlaamse kiespubliek kunnen bekoren (zie bijvoorbeeld www.hln.be/binnenland/de-grote-peiling-vlaams-belang-blijft-de-grootste-n-va-zakt-net-onder-de-20~aecd914b/).

²⁷⁶ De relatie tussen de liberale partijen en de liberale vakbond was soms sterk, zoals kort na Wereldoorlog II, en soms gespannen. De kloof werd sinds de jaren 1960 steeds dieper en heeft er uiteindelijk toe geleid dat de ACLVB zich volledig onafhankelijk heeft opgesteld (S. LANNOO, M. MUS, C. DEVOS en J. FANIEL (eds.), *Liberale vakbond: contradiction in terminis? Een onderzoek naar het profiel en de overtuigingen van de leden van ACLVB*, Gent, Academia Press, 2012, 1-2).

²⁷⁷ Oud art. 8, § 1, 1° Wet 19 december 1974.

²⁷⁸ Zie MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN, *Bericht 30 september 1992 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. – Nieuwe lijst van de vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in sommige bijzondere comités*,

ledenaantal van 10% van de totaliteit van het personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Ter gelegenheid van de daaropvolgende representativiteitscontrole in 1996 was dat echter niet het geval zodat, per bijzonder comité en per afzonderlijk bijzonder comité, uitgemaakt moest worden of de liberale vakbond de vereiste 10%-drempel bereikte. Volgens deze oefening²⁷⁹ voldeed het VSOA slechts aan alle representativiteitsvoorwaarden en -criteria om zitting te hebben in 45 bijzondere comités²⁸⁰ en tien afzonderlijke bijzondere comités²⁸¹. Het hoeft geen betoog dat dit slechts een uitermate kleine fractie is van het totale aantal bijzondere comités²⁸² dat per lokale overheidsdienst moet worden opgericht. Hetzelfde

sommige afzonderlijke bijzondere comités, alsmede in de daarmee overeenstemmende overlegcomités, BS 6 oktober 1992, 21.472; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN AMBTENARENZAKEN, Bericht 30 november 1992 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. – Nieuwe lijst van de vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in sommige bijzondere comités, sommige afzonderlijke bijzondere comités, alsmede in de daarmee overeenstemmende overlegcomités, BS 9 december 1992, 25.491-25.492.

²⁷⁹ Zie MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, *Bericht 18 mei 2001 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en in de plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in sommige bijzondere comités, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités, BS 16 juni 2001 (ed. 1), 20.630, II.b; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, Bericht 30 augustus 2000 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en in de plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in sommige afzonderlijke bijzondere comités, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités, BS 15 september 2000, 31.441; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, Bericht 25 augustus 2000 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en in de plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in sommige bijzondere comités, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités, BS 15 september 2000, 31.440-31.441; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, Bericht 20 juni 2000 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en in de plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in sommige afzonderlijke bijzondere comités, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités, BS 8 juli 2000, 24.248; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, Bericht 17 mei 2000 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en in de plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisatie[s] die representatief zijn om zitting te hebben in sommige bijzondere comités, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités, BS 6 juni 2000, 19.331-19.333; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN, Bericht 21 augustus 1998 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en in de plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in de bijzondere comités, de afzonderlijke bijzondere comités, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités, BS 2 september 1998, 28.380-28.381.*

²⁸⁰ Het ging oorspronkelijk om de bijzondere comités opgericht in de hierna vermelde overheidsdiensten: ALOMS Haute Lesse; Bilzen; CIBE; Comines-Warneton; Erpe-Mere; Geetbets; Horebeke; Ic. Land van Aalst; Ic.d'Incendie de Liège; Jodoigne; Koekelare; La Hulpe; Lierde; Mesen; Moerbeke; Mont-de-l'Enclus; Ouffet; Riemst; S.P.E. Gent; Schelle; Sint-Lievens-Houtem; Tongeren; Vleteren; Zingem. Sedert 17 mei 2000 kwamen daar nog de bijzondere comités bij voor *l'Administration provinciale du Brabant wallon*, IVLA Ronse, IC Vereniging voor Crematoriumbeheer in Oost-Vlaanderen, Landen, Ninove en Soignies. Vanaf 25 augustus 2000 werd de lijst aangevuld met Brakel en *le Centre hospitalier régional de la Haute-Senne*. Sinds 18 mei 2001 kwamen daarbij: Borgloon, Flobecq, Floreffe, Vorst, Héléciné, Kluisbergen, Zwalm, *Intercommunale Funéraire de Liège*, *Intercommunale los Montigny-le-Tilleu*, Intercommunale Isvag, Intercommunale Ivago, Intercommunale Kompost-Verko en Intercommunale TMVW.

²⁸¹ Het betrof aanvankelijk enkel het afzonderlijk bijzonder comité van Ramillies. Vanaf 17 mei 2000 was het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt ook als representatief erkend om zitting te hebben in het afzonderlijk bijzonder comité bij de COCOF en het afzonderlijk bijzonder comité van Schaarbeek. Sinds 20 juni 2000 gold dit ook voor de afzonderlijke bijzondere comités van Aywaille, Brabant wallon, Braine-l'Alleud, Cerfontaine, Ganshoren en Jodoigne. Vanaf 30 augustus 2000 voldeed het VSOA ook aan de voorwaarden om zitting te hebben in het afzonderlijk bijzonder comité van Ellezelles.

²⁸² Een indicator van het grote aantal bijzondere comités kan worden gevonden in de bijlage bij FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, *Omz. 18 december 2019 betreffende de toekenning en*

geldt wat betreft de verhouding ten opzichte van het aantal afzonderlijke bijzondere comités die er bestaan per inrichtende macht. Dit “probleem” werd verholpen door het Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt van rechtswege als representatief te kwalificeren²⁸³.

Gezien het belang van de representativiteit (*infra*, B) kan men niet om de vraag heen of de invoering van de representativiteit van rechtswege van de liberale vakbond niet tot op zekere hoogte de essentie van het concept representativiteit uitholt. Voor de algemene comités heeft de liberale vakbond nooit moeten bewijzen dat zij een respectabel aantal personeelsleden in overheidsdienst vertegenwoordigt. Bij de laatste tellingen waaraan het VSOA in 1996 nog verplicht moest deelnemen, bleek deze vakbond slechts representatief in vier van de toen negentien sectorcomités²⁸⁴.

120. Daarnaast laat het algemene vakbondsstatuut toe dat er nog een vierde vakbond kan deelnemen. Enkel de “kleinere” vakbonden moeten – dat in tegenstelling tot de liberale vakbond (*supra*, nr. 119) – (ook) voldoen aan de representativiteitscriteria en bovendien het bewijs leveren van een ledenaantal dat minstens 10% vertegenwoordigt van het aantal personeelsleden binnen die sector²⁸⁵. En de concurrentie is – minstens theoretisch – groot want enkel de grootste van de kleintjes mag het spel meespelen. Hoe groter de bevoegdheidssfeer van een bepaald sectorcomité (*supra*, tabel 7), hoe moeilijker het voor ministerie- of instellingsgebonden organisaties is om blijk te geven van hun representativiteit. Dit systeem kan ertoe leiden dat in sommige sectorcomités of (afzonderlijke) bijzondere comités de personeelsleden voor het merendeel worden vertegenwoordigd door personen die met hen geen of een onvoldoende band hebben²⁸⁶. Bijkomende vraag is of deze regeling

de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector. – Referentiejaar 2019 (BS 9 januari 2020, 373-410), die een 2.000-tal afgiftdiensten opsomt. Wel dient hierbij te worden opgemerkt dat voor de stad of de gemeente en het OCMW samen maar één bijzonder comité moet worden geïnstalleerd.

²⁸³ J. JACQMAIN, “Représentativité syndicale”, *Soc.Kron.* 2010, (169) 169; J. JACQMAIN, “Les relations collectives dans le secteur public” in J. JACQMAIN (dir.), *Une terre de droit du travail: les services publics*, Brussel, Bruylant, 2005, (383) 393-394; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail: théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Chartre, 2015, (273) 301.

²⁸⁴ Concreet slaagde de liberale vakbond er enkel in te bewijzen dat zijn ledenbestand de drempel van de vooropgestelde 10% bereikte in de volgende sectorcomités: Sectorcomité II – Financiën, Sectorcomité VI – Verkeer en Infrastructuur, (toenmalig) Sectorcomité XIII – Nationale Loterij en Sectorcomité XV – Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

²⁸⁵ Art. 8, § 1, 2° en § 2, 2° Wet 19 december 1974. In dit verband in de uitspraak van het EHRM in de zaak NUPH/Belgium (EHRM 27 oktober 1975, nr. 4464/70) interessant. Het Nationaal Syndicaat van de Belgische Politie daagde de Belgische Staat voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens omdat het niet werd erkend als een volwaardige sociale gesprekspartner. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wees de klacht af omdat de erkenning als meest representatieve organisatie niet onontbeerlijk was om met de overheid gesprekken aan te knopen. De praktijk om het aantal deelnemers aan het sociaal overleg te beperken, werd niet beschouwd als een inbreuk op artikel 11 EVRM.

²⁸⁶ Verheirstraete formuleert het als volgt: “Als dit ontwerp al enige verdienste heeft, heeft dit te maken met het overbodig maken van een aantal administratieve plichtplegingen zoals zinloze tellingen die tijd, geld en energie kosten. Daarom is het des te meer te betreuren dat deze plichtplegingen worden vervangen

de toets door het Grondwettelijk Hof kan doorstaan. Volgens Dorssemont is het antwoord daarop negatief²⁸⁷. Omgekeerd geldt dat zodra een bepaalde vakorganisatie als representatief wordt beschouwd, zij het maximale aantal leden mag afvaardigen, ongeacht de mate waarin haar werkelijke ledenbestand de vereiste 10% overstijgt.

Aangezien het allesbehalve voor de hand ligt om die 10%-grens te halen, zou kunnen worden overwogen om – naar analogie met de regeling voor de krijgsmacht (*infra*, nr. 200) – die drempel wat te verlagen²⁸⁸. Deze suggestie moet worden afgewogen tegenover de wens om versnippering te vermijden. Dat gevaar voor proliferatie lijkt ons echter beperkt want ook met toepassing van de meer soepele regeling voor de militairen werd slechts één extra vakbond als representatief gekwalificeerd. Bovendien zou kunnen worden bespaard op het maximaal aantal personen dat de representatieve vakbonden mogen afvaardigen (*supra*, nr. 99) zodat een en ander werkbaar blijft.

121. Stel dat we de eerdere kritiek op de blindelinge toekenning van representativiteit aan de liberale vakbond (*supra*, nr. 119) combineren met onze bedenkingen dat er slechts één “kleinere” vakbond nog kan worden meegenomen in het verhaal (*supra*, nr. 120). Dan is de vraag of de automatische representativiteit van het VSOA er niet voor zorgt dat in bepaalde comités een tweede kleinere vakbond wordt uitgesloten hoewel die in ledenaantal groter is dan de liberale vakbond.

122. Ook bij sommige representativiteitscriteria kunnen vraagtekens geplaatst worden. Het feit dat de organisatie op nationaal vlak werkzaam moet zijn, impliceert dat een louter Vlaamse of francofone organisatie niet in aanmerking komt. In realiteit blijken de vereisten dat de organisatie op nationaal vlak werkzaam moet zijn, aangesloten moet zijn bij een op nationaal vlak opgerichte vakorganisatie of deel moet uitmaken van een op dit niveau

door een representativiteit die in sommige sectoren en lokale besturen tot gevolg zal hebben dat de liberale vakbond, alhoewel ze er geen leden heeft, toch vertegenwoordigd zal zijn in het overleg. Hoe deze beslissing past in het liberale programma, in de vroegere oppositietaal en in het verkiezingsprogramma van 1999 waarin werd onderstreept dat de politiek te veel onder curatele stond van drukkingsgroepen is me een raadsel” (Hand. Kamer 2001-02, 22 november 2001, 40-41, www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/50/ip176.pdf).

²⁸⁷ F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 300 en 310.

²⁸⁸ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechts-bibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2021, 209-210. Wat betreft de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat moet de bijkomende vakbond het bewijs aangedragen dat zij een aantal bijdrageplichtige leden telt dat minstens 25% vertegenwoordigt van het voltallige personeel (art. 13, 2° wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat). Dat is ook de norm in het raam van de eigen regeling voor de griffiers, de referendarissen en de parketjuristen (art. 10, tweede lid, 2° wet 25 april 2007 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van de griffiers van de rechterlijke orde, de referendarissen bij het Hof van Cassatie en de referendarissen en parketjuristen bij de hoven en rechtbanken).

opgerichte vakbond, veeleer papieren voorwaarden. De aansluiting van de Nationale Unie der Openbare Diensten bij de Nationale Unie van Onafhankelijke Syndicaten, is een voorbeeld van een dergelijke constructie. Ook categorale bonden of corporatistische organisaties zijn uitgesloten aangezien zij niet de belangen van alle personeelsleden in de overheidsdienst verdedigen. Het toenmalige Arbitragehof heeft niettemin geoordeeld dat deze vereiste niet onredelijk is vanuit de overweging dat ze tot op zekere hoogte waarborgt dat er bij het formuleren van de eisen van een personeelscategorie rekening wordt gehouden met de situatie van andere personeelsleden²⁸⁹. Het antwoord op de vraag of een organisatie al dan niet de belangen van alle personeelsleden verdedigt, is echter louter afhankelijk van de statuten van de vakorganisatie. Of een vakorganisatie daadwerkelijk opkomt voor alle personeelsleden, wordt verder niet getoetst.

B. Belang

123. Los van het gegeven dat enkel de representatieve vakorganisaties zitting hebben in de onderhandelings- en overlegcomités, zijn de regels betreffende de representativiteit in het raam van het algemene vakbondsstatuut tegelijk bepalend voor de uitoefening van de prerogatieven²⁹⁰. Dat is eveneens het geval – zowel in theorie als in de praktijk (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 4) – om te mogen deelnemen aan het beheer van de sociale diensten²⁹¹.

124. Ook voor het verkrijgen van een jaarlijkse vakbondspremie is het een vereiste dat het personeelslid bijdragebetalend lid is van een representatieve vakorganisatie²⁹². Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de geoorloofdheid van deze afbakening omdat die zou kunnen resulteren in een soort van *self-fulfilling prophecy*. Wie wil aansluiten bij een vakbond en een deel van zijn lidmaatschapsbijdrage wil recupereren, zal mogelijk eieren voor zijn geld kiezen. Daardoor wordt het voor andere vakbonden lastiger om voldoende leden achter zich te scharen met het oog op het behalen van de grens van een ledenbestand van 10%. Hierbij merken we dat de vakbondspremie wellicht niet voor iedereen de doorslag geeft bij de keuze voor een bepaalde vakorganisatie.

²⁸⁹ Arbitragehof 11 juni 2003, nr. 79/2003, overw. B.6.1, www.const-court.be/public/n/2003/2003-079n.pdf; Arbitragehof 21 mei 2003, nr. 70/2003, overw. B.7.1, www.const-court.be/public/n/2003/2003-070n.pdf, APM 2003, 96 (samenvatting).

²⁹⁰ F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 306; C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 451.

²⁹¹ Art. 13, eerste lid Wet 19 december 1974.

²⁹² Art. 2, § 1 Wet Vakbondspremie. Zie ook art. 6, eerste lid en art. 7 KB 30 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector (BS 10 oktober 1980), in uitvoering van art. 6, § 1 Wet Vakbondspremie.

125. Aan de kwalificatie “representatief” ontlene de vakbonden ook nog een resem andere rechten buiten en naast het vakbondsstatuut²⁹³. De representativiteit werkt soms ook door in de vorm van het lidmaatschap van de vakbonden in diverse commissies, comités en raden van beroep²⁹⁴. Daarbij valt het op dat de notie “representativiteit” niet altijd eenduidig afgelijnd is, waarbij wordt verwezen naar artikel 7 en/of artikel 8, § 1 van de Wet Vakbondsstatuut. In het eerste geval zijn enkel de drie klassieke vakbonden representatief, in het tweede geval kan een vierde vakbond worden toegelaten mits deze het bewijs levert van het vervullen van de representativiteitsvoorwaarden en het representativiteitscriterium. De volgende mogelijkheden dienen zich aan:

- of het gaat om de representatieve vakorganisaties in de zin van artikel 7 van de Wet van 19 december 1974 (van rechtswege)²⁹⁵;
- of het betreft de representatieve vakorganisaties conform artikel 8, § 1 van de Wet van 19 december 1974 (10% vereiste)²⁹⁶;
- of de diensten hebben de keuze tussen de toepassing van artikel 7 of van artikel 8, § 1 van die wet²⁹⁷.

Meestal ontbreekt in de betrokken regelgeving een verdere specificatie. Dan wordt de meest ruime invulling gegeven aan de notie “representativiteit”.

126. Daar houdt het echter niet bij op. Ook in het raam van de bijzondere regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen zien we dezelfde notie “representativiteit” opnieuw opduiken. We denken dan in het bijzonder aan een aantal regelingen in de sector onderwijs, waarin de meest uiteenlopende definities voorkomen (*infra*, nr. 218).

127. Tot slot geven wij nog mee dat in geval van sociaal conflict enkel de vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in Comité A, worden betrokken bij een eventuele sociale bemiddeling. Dat kan voor problemen zorgen, meer bepaald als het sociaal conflict vooral wordt gevoed door één of meer niet-representatieve vakbonden. Daarom krijgen sommige niet-representatieve organisaties blijkbaar de toelating om deel te nemen aan de bemiddelingsgesprekken²⁹⁸, zonder dat er daar bij ons weten een wettelijke basis voor bestaat.

²⁹³ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 317-324.

²⁹⁴ Voor meer uitleg zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 203-206.

²⁹⁵ Zie bijvoorbeeld art. 1, tweede lid, b) KB 17 september 1969 betreffende de vergelijkende examens en examens georganiseerd voor de werving en de loopbaan van het Rijkspersoneel (BS 24 september 1969).

²⁹⁶ Zie bijvoorbeeld art. 6, eerste lid KB 10 februari 1955 betreffende de Sociale Dienst van het Ministerie van Financiën (BS 24 maart 1955).

²⁹⁷ Zie bijvoorbeeld art. 21, § 3, vierde lid KB 8 januari 1973 van vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (BS 23 februari 1973).

²⁹⁸ S. DU BLEDE en B. ROEFS, “La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé”, *TSR* 2015, (265) 282-283.

§ 2. Sociale verkiezingen als alternatief?

128. Het statuut-Camu uit 1937 bepaalde dat de leden die het personeel vertegenwoordigden, werden aangeduid via verkiezingen²⁹⁹. Uiteindelijk hebben over een periode van bijna dertig jaar – meer bepaald van 1937 tot 1963 – omwille van verschillende redenen slechts vier vakbonds-verkiezingen plaatsgevonden: in 1938, 1949, 1955 en 1959³⁰⁰. In 1963 werd het systeem van de vakbondsverkiezingen in de publieke sector ten slotte afgeschaft³⁰¹. Dit werd noodzakelijk geacht in het vooruitzicht van een nieuwe hervorming van het vakbondsstatuut³⁰².

129. Het organiseren van dergelijke verkiezingen zou nochtans tegemoet kunnen komen aan een aantal van de hierboven geformuleerde kritieken op de huidige regeling aangaande de representativiteit (*supra*, § 1; *infra*, nr. 775). Zo bestaat het voordeel erin dat het resultaat van die verkiezingen een duidelijk(er) beeld geeft van de daadwerkelijke representativiteit van de vakbonden³⁰³. Bovendien hebben verkiezingen tot doel om de band tussen de kiezers en de personeelsvertegenwoordigers sterker te maken³⁰⁴. Een punt van kritiek is dat sociale verkiezingen mogelijk vooral de populariteit van de kandidaten weergeven (*infra*, nr. 775).

130. Dat sociale verkiezingen niet per definitie haaks staan op een overheidscontext, mag onder andere blijken uit het feit dat bij de Belgische Spoorwegen in december 2018 sociale verkiezingen werden georganiseerd voor de aanduiding van de personeelsvertegenwoordigers in de verschillende commissies en comités³⁰⁵.

131. In het vrij onderwijs zijn sociale verkiezingen verplicht met het oog op de aanduiding van de personeelsvertegenwoordigers in de ondernemingsraad en het comité voor preventie en bescherming op het werk. Daarnaast zijn sociale verkiezingen in die sector ook gebruikelijk

²⁹⁹ Art. 109 statuut-Camu. De wijze waarop de leden werden verkozen en de vaststelling van de duur van het mandaat, dienden later nog bij koninklijk besluit te worden bepaald (art. 1114 statuut-Camu).

³⁰⁰ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 12-13 en 21-23.

³⁰¹ Dit gebeurde bij KB 6 juni 1963 tot verdaging van de syndicale verkiezingen in de openbare diensten (*BS* 12 juni 1963).

³⁰² Aanhef KB 6 juni 1963 tot verdaging van de syndicale verkiezingen in de openbare diensten.

³⁰³ Een mogelijke kritiek hierbij is dat het resultaat van de verkiezingen mede afhankelijk kan zijn van de populariteit van de personen die kandidaat zijn bij de verkiezingen.

³⁰⁴ D. CUYPERS, "Sociale verkiezingen in het vrij onderwijs: een oefening inzake inspraak en democratie", *TORB* 2016-17, 403-416.

³⁰⁵ Art. 154, § 1 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen. ACOD-Spoor won deze verkiezingen overtuigend (hr-rail.prezly.com/resultaten-van-de-sociale-verkiezingen-bij-de-belgische-spoorwegen#). Voor meer uitleg zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 228-229.

met het oog op het aanwijzen van de afgevaardigden van het personeel in andere, eigen onderhandelings- en overlegstructuren³⁰⁶.

§ 3. Bevoegdheid om in rechte op te treden: de wereld op zijn kop?

A. Algemeen

132. De representatieve werknemersorganisaties – te weten het ACV, het ABVV en het ACLVB – hebben nog steeds geen rechtspersoonlijkheid. In de particuliere sector zijn die vakbonden bekleed met functionele rechtspersoonlijkheid waardoor zij in rechte kunnen optreden³⁰⁷. Bij gebrek aan een vergelijkbare uitdrukkelijke bepaling is dat niet het geval voor de overheidsvakbonden³⁰⁸. Bepaalde specifieke wetten (*infra*, B) brengen in dit verband wel enkele correcties aan. Ook kunnen overheidsvakbonden procedures inleiden voor de Raad van State (*infra*, C) en het Grondwettelijk Hof (*infra*, D).

B. Wetgeving

133. De representatieve vakorganisaties in de zin van de Wet Vakbondsstatuut kunnen in rechte optreden in een aantal uitdrukkelijk in de wetgeving bepaalde gevallen. Een eerste voorbeeld zijn de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen mannen en vrouwen³⁰⁹, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie³¹⁰ of de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden³¹¹ aanleiding kunnen geven. Het Grondwettelijk Hof heeft in een arrest van 12 februari 2009 geoordeeld dat het verschil in behandeling dat uit deze bepalingen voortvloeit, berust op een objectief criterium³¹². Het hof verwijst daarbij naar de bijzondere aard van de betwistingen en de bijzondere ervaring van de organisaties en verenigingen die gemachtigd zijn om in rechte op te treden. Hun vordering is

³⁰⁶ Zie bijvoorbeeld art. 17, § 2 Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs; art. 14, eerste lid Decr.VI. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs (BS 26 maart 2009); art. 11 Besl. Paritaire Commissie voor het vrij confessioneel basisonderwijs 24 januari 1996 betreffende de oprichting van een plaatselijk overlegorgaan tussen inrichtende machten en vakbondsafgevaardigden; art. 11 Besl. Paritaire Commissie voor het vrij confessioneel buitengewoon onderwijs 24 januari 1996 betreffende de oprichting van een plaatselijk overlegorgaan tussen inrichtende machten en vakbondsafgevaardigden.

³⁰⁷ Art. 4 Cao-wet. Zie ook F. DORSEMONT, “De arbeidsovereenkomst in de schoot van een feitelijke vereniging”, *Soc.Kron.* 1999, 105-110.

³⁰⁸ Zie Cass. 28 april 1966, *Arr.Cass.* 1966, 1.087 en *RCJB* 1968, 34, noot L. François; *Arbrb.* Luik 25 januari 1991, *Soc.Kron.* 1991, 320, noot J. Jacquain en *TSR* 1991, 361; *Rb.* Antwerpen (KG) 11 februari 1992, *Soc.Kron.* 1992, 463, noot J. Jacquain.

³⁰⁹ Zie art. 35, 3° wet 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen mannen en vrouwen (BS 30 mei 2007).

³¹⁰ Zie art. 30, 3° wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (BS 30 mei 2007).

³¹¹ Zie art. 32, 3° wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden (BS 8 augustus 1981).

³¹² GwH 12 februari 2009, nr. 17/2009, overw. B.99.2, www.const-court.be/public/n/2009/2009-017n.pdf.

wel slechts ontvankelijk als ze het bewijs leveren van de instemming van het slachtoffer³¹³. Verder bevatten ook de antidiscriminatie-decreten en -ordonnanties van de gemeenschappen en gewesten mogelijkheden voor de representatieve vakorganisaties om in rechte op te treden³¹⁴. Tot slot kunnen de representatieve vakorganisaties in de zin van de Wet van 19 december 1974 eveneens in rechte optreden in het raam van geschillen inzake geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk³¹⁵.

C. Raad van State

134. De Raad van State is van oordeel dat de vakorganisaties uit de publieke sector in rechte kunnen optreden³¹⁶ voor zover zij bij de werking van de overheidsdiensten worden betrokken³¹⁷. Het belang waarvoor zij opkomen, moet met die betrokkenheid verband houden of er voldoende weerslag op hebben³¹⁸. Hun bevoegdheid reikt echter niet verder dan de vrijwaring van hun belangen³¹⁹, meer bepaald wanneer hun prerogatieven zouden zijn

³¹³ Zie ook art. 36 wet 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen mannen en vrouwen; art. 31 wet 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie; art. 33 wet 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden.

³¹⁴ Zie art. 41, § 2, 3° Decr.VI. 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid (*BS* 23 september 2008); art. 31, 3° Decr.W. 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (*BS* 19 december 2008); art. 39, 2° Decr.Fr. 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie (*BS* 13 januari 2019); art. 13, 3° Decr.D. 19 maart 2012 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (*BS* 5 juni 2012).

³¹⁵ Art. 32*duodecies*, eerste lid, 2° Welzijnswet Werknemers; art. 27, § 1, 3° Ord.Br. 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling (*BS* 16 september 2008); art. 25, § 1, 2° Ord.Br. 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt (*BS* 16 september 2008);

³¹⁶ RvS 2 december 2004, nr. 137.951, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/137000/900/137951.pdf, *NJW* 2005, 1.239, noot S. Lust; RvS 28 november 1963, nr. 10.294, Winand, *Arr.RvS* 1963, 900-907 (vakbondsstatuut NMBS).

³¹⁷ RvS 30 januari 2001, nr. 92.803, Vansweevelt, www.raadvanstate.be/Arresten/92000/800/92803.pdf.

³¹⁸ RvS 24 april 2018, nr. 241.295, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt-groep Defensie, www.raadvanstate.be/Arresten/241000/-200/241295.pdf; RvS 26 mei 2011, nr. 213.480, ACV-Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/213000/400/213480.pdf; RvS 20 augustus 2009, nr. 195.584, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt-groep onderwijs, www.raadvanstate.be/Arresten/-195000/500/195584.pdf; RvS 2 december 2004, nr. 137.951, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/-Arresten/137000/900/137951.pdf, *NJW* 2005, 1.239, noot S. Lust.

³¹⁹ RvS 18 mei 2006, nr. 158.944, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/158000/900/158944-.pdf; RvS 22 maart 1977, nr. 18.188, Kartel der Onafhankelijke Syndicaten van België, *Arr.RvS* 1977, 440-442.

geschonden³²⁰, zonder dat zij bevoegd zijn om de collectieve belangen van hun leden te verdedigen³²¹.

Verder aanvaardt de Raad van State een functioneel belang van de kant van een lid van een consultatief orgaan, waaronder een onderhandelings- of overlegcomité, als dat lid een beslissing bestrijdt die de aan zijn lidmaatschap verbonden prerogatieven miskent. Het volstaat dat er sprake is van een vermeende schending van die prerogatieven³²², die door een vernietigingsarrest ongedaan kan worden gemaakt. Het beroep tot nietigverklaring is enkel geldig op voorwaarde dat minstens één middel betrekking heeft op de miskening van de prerogatieven van een lid van de vakorganisatie of van de bevoegdheden en rechten van het orgaan waarvan de verzoeker lid is³²³.

In dezelfde zin beschikt een individuele vakbondsafgevaardigde slechts in bepaalde omstandigheden over het vereiste functionele belang om een beroep in te stellen bij de Raad

³²⁰ RvS 31 augustus 1993, nr. 43.884, Lommaert, *Arr.RvS* 1993, *s.p.* en *TBP* 1994, 274 (verkort); RvS 30 juni 2020, nr. 247.948, ACV-Openbare Diensten en Mortier, www.raadvanstate.be/Arresten/247000/900/247948.pdf, *RW* 2020-21, 744. Zie ook, onder het regime van het KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, onder andere RvS 8 oktober 1991, nr. 37.832, Kerk, *Arr.RvS* 1991, *s.p.*; RvS 26 juni 1985, nr. 25.510, Christelijke Centrale der Openbare Diensten, *Arr.RvS* 1985, *s.p.* Enkel de middelen waarin een schending wordt aangevoerd van de erkende betrokkenheid bij de werking van de overheidsdienst, zijn ontvankelijk (RvS 18 mei 2006, nr. 158.944, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten-/158000/900/158944.pdf).

³²¹ Zie RvS 6 februari 2020, nr. 246.993, Heidi Vansteenkiste en Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, www.raadvanstate.be/-Arresten/-246000/900/246993.pdf (krijgsmacht); RvS 3 maart 1998, nr. 72.140, Christelijke Centrale voor de Openbare Diensten – Gewest Vlaams-Brabant, www.raadvanstate.be/-Arresten/72000/100/72140.pdf, *Statuut plaatselijke en provinciale besturen*, Brussel, Ced Samsom, losbl., *AVI* 6 januari 1999, nr. 120.8, 11 (verkort); RvS 5 november 1991, nr. 38.026, Algemene Centrale der Openbare Diensten, Christelijke Vakbond van Communicatiemiddelen en Cultuur en Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, *Arr.RvS* 1991, *s.p.*; RvS 21 juni 1990, nr. 35.229, De Jaegere, *Arr.RvS* 1989, *s.p.* en *TBP* 1991, 427 (samenvatting) (KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten); RvS 25 april 1958, nr. 6.227, Buyens en Slegers, *Arr.RvS* 1958, 355-363 (KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten). Zie ook RvS 24 april 2018, nr. 241.295, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt-groep Defensie, www.raadvanstate.be/Arresten-/241000/200/241295.pdf. In zekere zin *contra*: RvS 12 juli 1967, nr. 12.521, vzw Verbond van het Vlaams Overheidspersoneel, *Arr.RvS* 1967, 804-816.

³²² RvS 26 mei 2011, nr. 213.480, ACV-Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/213000/400/213480.pdf.

³²³ RvS 17 juni 2014, nr. 227.714, Lippens, www.raadvanstate.be/Arresten/227000/700/227714.pdf; RvS 14 december 1998, nr. 77.616, Heremans, www.raadvanstate.be/Arresten/77000/600/77616.pdf.

van State³²⁴. In een arrest van 2 mei 2016³²⁵ oordeelde de Raad van State bijvoorbeeld dat een secretaris van het ACV-OD die als vakbondsafgevaardigde deelneemt aan de vergaderingen van een sectorcomité, zich in die hoedanigheid kan beroepen op een functioneel belang bij de eerbiediging van de prerogatieven die hemzelf en het onderhandelingscomité toebehoren. Hij mag bij een beroep tot nietigverklaring tegen een akte die hem niet persoonlijk raakt, alleen grieven aanvoeren die dat functionele belang beogen te dienen.

Wie niet langer lid is van de vakbond die hij in het onderhandelings- of overlegcomité vertegenwoordigde, heeft ook niet langer belang bij het beroep dat hij in die hoedanigheid heeft ingediend³²⁶. In die omstandigheden rijst het probleem van de voortzetting van de rechtsvordering door de opvolger van de initiële verzoeker³²⁷.

D. Grondwettelijk Hof

135. Ook het Grondwettelijk Hof accepteert tot op zekere hoogte het optreden van de vakbonden. De vakorganisaties die feitelijke verenigingen zijn, hebben in beginsel niet de vereiste bekwaamheid om bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging in te stellen. De verzoekende partij moet immers een natuurlijke of een rechtspersoon zijn die doet blijken van een belang. Onmiddellijk maakt het Grondwettelijk Hof evenwel een uitzondering op die regel, namelijk wanneer de vakorganisaties optreden in aangelegenheden waarvoor zij wettelijk als afzonderlijke juridische entiteiten zijn erkend, als zij wettelijk bij de werking van de overheidsdiensten betrokken zijn en in het geval dat de voorwaarden voor hun betrokkenheid bij die werking in het geding zijn. Voor zover de vakorganisaties handelen met

³²⁴ RvS 4 juli 1989, nr. 32.944, Rondia, *APM* 1989, 103 (samenvatting), *Arr.RvS* 1989, s.p., *TBP* 1990, 450 (samenvatting) en *T.Aann.* 1990, 160 (verkort), noot D. D'Hooghe. Zie ook RvS 2 mei 2016, nr. 234.608, De Coster, www.raadvanstate.be/Arresten/234000-/600/234608.pdf. Zie ook, met toepassing van het KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten, onder andere RvS 30 juni 1988, nr. 30.568, Smeets en Lommaert, *APM* 1988, 98 (samenvatting), *Arr.RvS* 1988, s.p. en *TBP* 1989, 332 (samenvatting); RvS 4 februari 1987, nr. 27.495, Pichon en Sohet, *Arr.RvS* 1987, s.p.; RvS 8 januari 1986, nr. 26.031, Seret, *Arr.RvS* 1986, s.p.; RvS 18 september 1985, nr. 25.638, Seret, *Arr.RvS* 1985, s.p.; RvS 29 juni 1984, nr. 24.553, Dauline, *Arr.RvS* 1984, 1.350-1.353; RvS 14 februari 1984, nr. 23.968, De Kerpel e.a., *Arr.RvS* 1984, 267-283; RvS 27 mei 1971, nr. 14.767, Bonnel; RvS 15 maart 1962, nr. 9.245, Braconnier, *Arr.RvS* 1962, 244-246; RvS 8 maart 1962, nr. 9.232, Résimont; RvS 12 juni 1958, nr. 6.353, Eeckhoudt en Manne, *Arr.RvS* 1958, 524-527. Door de Raad van State werd het niet bewezen geacht dat een personeelslid dat als effectief lid deel uitmaakte van de vertegenwoordiging van de administratie (en dus niet als vakbondsafgevaardigde) in de syndicale raad van advies, geen moreel belang zou hebben bij de vernietiging van de beslissing om zijn mandaat om te zetten in dat van plaatsvervangend lid (RvS 1 februari 1993, nr. 41.834, Baert, *Arr.RvS* 1993, s.p.).

³²⁵ RvS 2 mei 2016, nr. 234.607, De Coster, www.raadvanstate.be/Arresten/234000/600/234607.pdf.

³²⁶ RvS 18 november 1993, nr. 44.943, Boulange e.a., *Arr.RvS* 1993, s.p.

³²⁷ In dit verband heeft de Raad van State een prejudiciële vraag gesteld aan het Arbitragehof (zie RvS 9 januari 1998, nr. 70.604, Mousset, www.raadvanstate.be/Arrets/70000/600/70604.pdf). Het Arbitragehof heeft zich echter onbevoegd verklaard omdat de discussie ging over de interpretatie die de Raad van State heeft gegeven aan een verordenende norm (Arbitragehof 1 april 1998, nr. 41/98, www.const-court.be/public/n/1998/1998-041n.pdf).

het oog op de vernietiging van bepalingen die hun prerogatieven beperken, dienen zij te worden gelijkgesteld met een persoon³²⁸.

136. Wat betreft het vereiste belang, was het toenmalige Arbitragehof in een arrest van 10 november 1999³²⁹ van oordeel dat daaraan niet was voldaan omdat de vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties niet konden aantonen dat de bestreden bepaling – *in casu* het gebrek aan administratief toezicht op de autonome gemeentebedrijven – raakte aan de prerogatieven die aan de uitoefening van de vakbondsfunctie zijn verbonden. In een arrest van 28 januari 1999³³⁰ besliste het Arbitragehof dat een vakbondsafgevaardigde niet over het vereiste belang beschikte om een bepaling te doen vernietigen die de mogelijkheden tot contractuele aanwerving verruimde. Ook in een arrest van 9 december 1998³³¹ verklaarde het Arbitragehof de beroepen tot vernietiging niet ontvankelijk op grond van de overweging dat de ter discussie gestelde bepaling niet interfereerde met de voorwaarden op het vlak van de betrokkenheid van de verzoekende vakorganisaties bij de werking van de overheidsdiensten.

E. Erkende vakorganisaties

137. Naast de representatieve vakorganisaties bestaan er ook erkende vakorganisaties. De vereiste inzake de erkenning is veeleer een formaliteit die er voor de vakbonden in bestaat om zich kenbaar te maken bij de bevoegde overheid door het toezenden van een afschrift van hun statuten en van de lijst van hun verantwoordelijke leiders³³².

138. Anders dan de representatieve vakorganisaties, hebben de erkende vakorganisaties vaak wel rechtspersoonlijkheid voor zover zij de vorm hebben aangenomen van een vereniging zonder winstoogmerk. De voorzitter van de vzw kan een beroep geldig aanhangig maken in naam van de vereniging zonder winstoogmerk mits hij conform de statuten

³²⁸ Zie GwH 2 april 2009, nr. 64/2009, www.const-court.be/public/n/2009/2009-064n.pdf; GwH 18 december 2008, nr. 182/2008, www.const-court.be/public/n/2009/2009-182n.pdf; GwH 22 november 2007, nr. 142/2007, www.const-court.be/public/n/2007/-2007-142n.pdf; Arbitragehof 27 april 2005, nr. 78/2005, www.const-court.be/public/n/2005/2005-078n.pdf; Arbitragehof 6 april 2000, nr. 43/2000, www.const-court.be/public/n/2000/2000-043n.pdf; Arbitragehof 24 februari 1999, nr. 23/99, www.const-court.be/public/n/1999/1999-023n.pdf; Arbitragehof 27 juni 1996, nr. 41/96, www.const-court.be/public/n/1996/1996-041n.pdf; Arbitragehof 4 juli 1995, nr. 54/95, www.const-court.be/public/n/1995/1995-054n.pdf; Arbitragehof 15 juli 1993, nr. 62/93, www.const-court.be/public/n/1993/1993-062n.pdf, *JT* 1993, 820, noot B. Renauld; Arbitragehof 18 november 1992, nr. 71/92, www.const-court.be/public/n/1992/1992-071n.pdf.

³²⁹ Arbitragehof 10 november 1999, nr. 118/99, overw. B.3.2, www.const-court.be/public/n/1999/1999-118n.pdf.

³³⁰ Arbitragehof 28 januari 1999, nr. 12/99, overw. B.3.4, www.const-court.be/public/n/1999/1999-012n.pdf.

³³¹ Arbitragehof 9 december 1998, nr. 131/98, www.const-court.be/public/n/1998/1998-131n.pdf.

³³² Art. 15, eerste lid Wet 19 december 1974, zoals uitgevoerd bij art. 7 KB 28 september 1984. Het volstaat dat de vakorganisatie in haar statuten vermeldt dat ze de belangen verdedigt van bepaalde categorieën. Er wordt niet vereist of nagegaan of de vakorganisatie ook effectief activiteiten ontplooit om die belangen te behartigen (R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 230).

gemachtigd werd om de vereniging te vertegenwoordigen in alle gerechtelijke en buitengerechtelijke geschillen, respectievelijk om een vernietigings-beroep in te stellen bij de Raad van State³³³.

139. Het vereiste belang staat centraal opdat een annulatieberoep bij de Raad van State ontvankelijk zou worden verklaard. Elke partij die zich benadeeld acht of een belang heeft, kan beroep instellen bij de Raad van State. Daartoe moet worden voldaan aan een dubbele voorwaarde. Enerzijds moet de bestreden handeling aan de verzoekende partij een persoonlijk, rechtstreeks, zeker en daadwerkelijk nadeel berokkenen en een rechtmatig belang schaden. Anderzijds is vereist dat de vernietiging van de bestreden bepaling een direct en persoonlijk voordeel oplevert, ook al is dat minimaal. De beoordeling van het vereiste belang mag niet te restrictief of formalistisch worden toegepast³³⁴. Concreet impliceert dit dat de bestreden maatregel inbreuk moet maken op de specifieke collectieve belangen die de vzw op een duurzame wijze nastreeft wegens haar sociale doel, en niet enkel op het persoonlijke belang van haar leden. In een arrest van 23 mei 2019 oordeelde de Raad van State dat aan deze voorwaarde is voldaan als het sociale doel van de vzw erin bestaat het welzijn³³⁵ van de werknemers van de openbare dienst te bevorderen³³⁶ en de bestreden maatregel daaraan beantwoordt³³⁷. Ook in een ander arrest van 24 mei 2019 was de bevinding van de Raad van State dat de bestreden handeling kadert binnen het sociale doel van de erkende vakorganisatie, meer bepaald het behartigen van de professionele belangen van alle personeelsleden van de Belgische Spoorwegen³³⁸. In een arrest van 10 december 2019 kwam

³³³ RvS 13 februari 1968, nr. 12.819, vzw Verbond van het Vlaams Overheidspersoneel, *Arr.RvS* 1968, 136-137. Zie bijvoorbeeld beroep tot vernietiging van art. 2 en art. 4 wet 15 januari 2002 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, ingesteld door de *Groupe d'Étude et de Réforme de la Fonction Administrative* (GERFA) (Arbitragehof 21 mei 2003, nr. 70/2003, www.const-court.be/public/n/2003-/2003-070n.pdf, *APM* 2003, 96 (samenvatting)).

³³⁴ RvS 24 mei 2019, nr. 244.608, Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics-Protect (METISP-Protect) en Benyaich, V.3.2, www.raadvanstate.be/Arrets/244000/600/244608.pdf

³³⁵ De Raad van State benadrukt dat de term “welzijn” moet worden begrepen in de gebruikelijke zin en niet in de specifieke betekenis van de Welzijnswet Werknemers, zoals de verwerende partij beweert (zie RvS 23 mei 2019, nr. 244.592, asbl Mobilité et Transport Intermodal de Service Public en Benyaich, V.2, www.raadvanstate.be/Arrets/244000/500/244592.pdf).

³³⁶ In een arrest van 23 mei 2019 wierp de verwerende partij ook nog op dat tweede verzoeker als statutair personeelslid geen rechtstreeks, reëel en persoonlijk belang had bij de nietigverklaring van de maatregel, aangezien de bestreden regeling enkel van toepassing is op het niet-statutaire personeel. De Raad van State stelt dat een definitief benoemd personeelslid inderdaad geen belang heeft bij het beroep voor zover de bestreden handeling enkel de overheidscontractanten beoogt. Een dergelijk belang bestaat er echter wel van de kant de vzw, waarvan het sociaal doel niet beperkt is tot het welzijn van de statutaire personeelsleden (zie RvS 23 mei 2019, nr. 244.592, asbl Mobilité et Transport Intermodal de Service Public en Benyaich, V.2, www.raadvanstate.be/Arrets/244000/500/244592.pdf).

³³⁷ RvS 23 mei 2019, nr. 244.592, asbl Mobilité et Transport Intermodal de Service Public en Benyaich, www.raadvanstate.be/-Arrets/244000/500/244592.pdf.

³³⁸ RvS 24 mei 2019, nr. 244.608, Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics-Protect (METISP-Protect) en Benyaich, V.3.2, www.raadvanstate.be/Arrets/244000/600/244608.pdf.

de Raad van State tot de tegenovergestelde conclusie³³⁹. *In casu* had de erkende vakorganisatie geen collectief belang om te ageren tegen het bestreden besluit, want op die manier zou zij in de plaats treden van de door dat besluit beoogde personeelsleden ter verdediging van hun individuele belangen.

140. De rechtspraak van de Raad van State laat er dus geen twijfel over bestaan dat een erkende, niet-representatieve vakorganisatie in de vorm van een vzw in rechte mag optreden³⁴⁰. Naar het oordeel van de Raad van State vormt dit geen discriminatie ten opzichte van representatieve vakorganisaties die geen rechtspersoonlijkheid hebben en dus niet bevoegd zijn om in rechte op te treden, aangezien het niet om vergelijkbare situaties gaat³⁴¹.

Vanuit juridisch oogpunt is het logisch dat de bevoegdheid om in rechte op te treden van de kant van de representatieve vakorganisaties zonder rechtspersoonlijkheid beperkter is dan die van de erkende vakorganisaties met rechtspersoonlijkheid, temeer omdat er in de publieke sector geen tegenhanger bestaat van het concept “functionele rechtspersoonlijkheid” (*supra*, nr. 132). Dit heeft dan wel als effect dat de erkende vakbonden op dit vlak meer rechten hebben dan de representatieve vakbonden, wat ietwat haaks staat op de ratio van het vakbondsstatuut, als het op de tweedeling representativiteit versus erkenning aankomt. De representatieve vakorganisaties beschikken namelijk over meer prerogatieven³⁴² dan de erkende vakorganisaties³⁴³.

Niettemin zijn er tal van uitspraken van de Raad van State in zaken die door één van de representatieve vakbonden als procespartij zijn ingeleid. Veelal gaat het dispuut over het feit

³³⁹ RvS 10 december 2019, nr. 246.350, asbl Groupe d’Étude et de Réforme de la Fonction Administrative (GERFA), Kilani, Garcia Postigo en Nale, www.raadvanstate.be/Arrets/246000/300/246350.pdf.

³⁴⁰ RvS 3 mei 1993, nr. 42.726, vzw Vereniging van de Nederlandstalige Keurders, *Arr.RvS* 1993, *s.p.*; RvS 3 mei 1993, nr. 42.727, vzw Vereniging van de Nederlandstalige Keurders, *Arr.RvS* 1993, *s.p.*; RvS 3 mei 1993, nr. 42.728, vzw Vereniging van de Nederlandstalige Keurders, *Arr.RvS* 1993, *s.p.* Die vereniging zonder winstoogmerk voldeed echter niet aan de voorwaarden om te worden erkend in de zin van het toenmalige KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

³⁴¹ RvS 24 mei 2019, nr. 244.608, Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics-Protect (METISP-Protect) en Benyaich, V.2.2, www.raadvanstate.be/Arrets/244000/600/244608.pdf.

³⁴² De prerogatieven zijn de actiemiddelen die de vakorganisaties kunnen aanwenden om hun kernopdracht, de belangenbehartiging van de personeelsleden, te realiseren.

³⁴³ De representatieve vakorganisaties beschikken over zeven prerogatieven: stappen ondernemen bij de overheden in het gemeenschappelijk belang van het personeel dat zij vertegenwoordigen of in het bijzonder belang van een personeelslid; een personeelslid dat zijn daden voor de administratieve overheid moet rechtvaardigen, terzijde staan; berichten uithangen in de lokalen van de diensten; de algemene documentatie ontvangen betreffende het beheer van het personeel dat zij vertegenwoordigen; de vakbondsbijdragen innen in de lokalen; aanwezig zijn op vergelijkende examens en op de examens georganiseerd voor de personeelsleden; vergaderingen beleggen in de lokalen van de diensten (art. 17 Wet 19 december 1974). Aan de erkende vakorganisaties komen enkel de eerste vier prerogatieven toe (art. 16 Wet 19 december 1974). Bovendien mogen enkel de representatieve vakorganisaties deelnemen aan de onderhandelingen en het overleg (art. 2, § 1, eerste lid en art. 11, § 1, eerste lid Wet 19 december 1974).

dat er niet werd onderhandeld³⁴⁴ of dat de onderhandelingsprocedure niet correct werd nageleefd³⁴⁵. Daarmee is voldaan aan de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een schending van één van de prerogatieven (*supra*, nr. 132). Daar wordt een behoorlijk ruime invulling aan gegeven en andere regelgeving mag erbij betrokken worden.

De discrepantie tussen de representatieve vakorganisaties zonder rechtspersoonlijkheid en de erkende vakorganisaties met rechtspersoonlijkheid blijft wel bestaan voor zover de eerste niet in rechte kunnen ageren met het oog op de collectieve belangenbehartiging van hun leden (*supra*, nr. 132).

³⁴⁴ Zie bijvoorbeeld RvS 15 april 2014, nr. 227.115, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, www.raadvanstate.be/Arresten/227000-/100/227115.pdf; RvS 17 mei 2013, nr. 223.505, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/-223000/500/223505.pdf; RvS 20 augustus 2009, nr. 195.584, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt-groep onderwijs, www.raadvanstate.be/Arresten/195000/500/195584.pdf. In dat laatste arrest werd ook de strijdigheid van de niet-onderhandeling met het leerstuk van de intrekking van bestuurshandelingen aangevoerd.

³⁴⁵ Zie bijvoorbeeld RvS 5 februari 2009, nr. 190.212, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt-groep onderwijs, www.raadvanstate.be-/Arresten/190000/200/190212.pdf.

HOOFDSTUK 5 – BEVOEGDHEDEN

Afdeling 1 – Getemperd enthousiasme

§ 1. Vormvereiste

141. De verplichting om vooraf te onderhandelen of te overleggen over personeels-aangelegenheden met een algemene draagwijdte, is een substantiële vormvereiste³⁴⁶. De Wet van 19 december 1974 verplicht iedere overheid waarop deze wet toepasselijk is verklaard, om vooraf te onderhandelen³⁴⁷ of te overleggen³⁴⁸ met de representatieve vakorganisaties over de meeste maatregelen die zij wenst uit te vaardigen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van haar personeelsleden. Het woord “vooraf” betekent dat de onderhandelingen of het overleg moeten plaatshebben alvorens de overheid een beslissing neemt, en dat de vakorganisaties de mogelijkheid moeten krijgen om hun opmerkingen mee te delen³⁴⁹. Er moeten echte gesprekken worden gevoerd, te weten het doorpraten met respect voor de wederzijdse belangen en doelstellingen. Een houding waarbij de overheid haar standpunt enkel ter kennisneming meedeelt, zonder mogelijkheid tot werkelijke discussie, moet als strijdig met de geest van de Wet Vakbondsstatuut worden beschouwd³⁵⁰.

³⁴⁶ Zie MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *Omz. nr. 304, 9 augustus 1988. Goede werking van de onderhandelings-comités opgericht door of ingesteld krachtens de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel*, BS 13 augustus 1988, 11.407; RvS 10 april 2014, nr. 227.085, Centrale Générale des Services Publics, www.raadvanstate.be/Arrets/227000/000/227085.pdf; RvS 17 mei 2013, nr. 223.505, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/223000/500/223505.pdf; RvS 29 maart 2010, nr. 202.461, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/-202000/400/202461.pdf; RvS 30 november 2009, nr. 198.373, Swerts, www.raadvanstate.be/Arresten/-198000/300/198373.pdf; RvS 22 september 2006, nr. 162.616, Centrale Générale des Services Publics, www.raadvanstate.be/Arrets/162000/600/162616.pdf, *APM* 2006, 168 (samenvatting); RvS 22 juni 1998, nr. 74.394, Vereecke en Verschaeren, www.raadvanstate.be/Arresten/74000/300/74394.pdf; RvS 8 januari 1991, nr. 36.183, Mombeek, *APM* 1991, 60 (weergave) en *Arr.RvS* 1991, s.p. Zie onder andere ook I. DE WILDE, “Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren”, *TSR* 2015, (338) 339-341; J. JACQMAIN, “La notion d’un système de relations collectives” in G. VAN DEN AVYLE (ed.), *Guide social permanent*, Brussel, Kluwer, 2017, nr. 40; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 282.

³⁴⁷ Art. 2, § 1 Wet 19 december 1974.

³⁴⁸ Art. 11, § 1 Wet 19 december 1974.

³⁴⁹ RvS 6 november 2006, nr. 164.343, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/164000/300/-164343.pdf, *TBP* 2008, 155, noot J. Neuts; A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 33. Zie ook RvS 30 juni 2020, nr. 247.948, ACV-Openbare Diensten en Mortier, www.raadvanstate.be/Arresten/247000/900/247948.pdf, *RW* 2020-21, 744.

³⁵⁰ Zie MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Omz. BA 97/10, 21 mei 1997 betreffende het toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van die wet*, BS 31 januari 1998, 2.938, punt 1. Zie ook X, *Het nieuw syndicaal statuut van het personeel in de overheidssector*, Brussel/Gent, Inbel/Story-Scientia, 1985, 11.

Onderhandelingen of overleg *a posteriori* vormen eveneens een schending van het vakbondsstatuut waartegen de toezichhoudende overheid moet optreden. Aangezien dit niet in zoveel woorden in de wetgeving staat, aanvaardt de Raad van State het louter volgen van de procedure zonder onderhandeling. Of er al dan niet effectief werd onderhandeld, heeft volgens de Raad van State weinig belang³⁵¹. Bij schending van die vormvereiste kan iedere belanghebbende op basis van artikel 159 van de Grondwet de vernietiging of de niet-toepassing van de maatregel vorderen voor de Raad van State of voor de hoven en rechtbanken³⁵². Volgens de Raad van State is het van geen belang of de maatregelen al dan niet gunstig zijn voor het personeel³⁵³. De overheid kan haar fout wel retroactief rechtzetten. De Raad van State aanvaardt dat de overheid een eerste besluit waarover geen geldige raadpleging van de vakbonden had plaatsgevonden, kan intrekken en vervangen door een nieuw besluit. De overheid mag aan dat tweede besluit terugwerkende kracht verlenen tot op de datum waarop het eerste besluit in werking zou zijn getreden³⁵⁴.

142. De verplichting tot onderhandelen of overleg is niet absoluut, aangezien er in bepaalde gevallen van kan worden afgeweken³⁵⁵. De vrees dat door de algemene formulering in de Wet van 19 december 1974³⁵⁶ de uitvoerende macht die plicht grotendeels zou kunnen ontcrachten, is niet terecht gebleken³⁵⁷. De niet-eerbiediging van de verplichting om te onderhandelen of te overleggen, is veeleer de uitzondering en moet dat ook blijven. Wanneer de overheid in aangehaalde uitzonderingsgevallen beslist om niet te onderhandelen of de overleggen, is zij ertoe gehouden om dit te motiveren³⁵⁸.

143. De formele norm waarin bepaalde algemene maatregelen hun beslag krijgen, is van geen belang om uit te maken of de representatieve vakorganisaties over een maatregel moeten worden geraadpleegd³⁵⁹. Die formele norm kan de vorm aannemen van een wet, een

³⁵¹ RvS 11 december 2009, nr. 198.829, Guissart, www.raadvanstate.be/Arrets/198000/800/198829.pdf; RvS 19 april 2007, nr. 170.188, Renders, www.raadvanstate.be/Arresten/170000/100/170188.pdf.

³⁵² R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, "Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?" in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 283.

³⁵³ "Overwegende dat de verwerende partij niet betwist dat de bepaling opgenomen in artikel 5 van het bestreden besluit niet opgenomen was in het ontwerp van besluit dat aan het syndicaal overleg van 10 mei 1995 voorgelegd is geworden, terwijl zij krachtens artikel 2, § 1, 1° van de wet van 19 december 1974 het voorwerp moest zijn van onderhandelingen met de syndicale organisaties; dat de bemerking dat de regeling een bijkomend voordeel toekent geen enkele relevantie vertoont met betrekking tot de op het bestuur rustende verplichting; dat het middel gegrond is" (RvS 30 maart 1999, nr. 79.561, Van Obergen, punt 3.3.2, www.raadvanstate.be/Arresten/79000/500/79561.pdf).

³⁵⁴ RvS 13 oktober 1993, nr. 44.495, Valschaerts, *Arr. RvS 1993, s.p.*

³⁵⁵ Art. 5, § 1 KB 28 september 1984.

³⁵⁶ Art. 2, § 1 en art. 11, § 1 Wet 19 december 1974.

³⁵⁷ De in de vorige voetnoot vermelde bepalingen werden uitgevoerd bij art. 5, § 1 KB 28 september 1984.

³⁵⁸ Art. 5, § 2 KB 28 september 1984.

³⁵⁹ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1° van de Wet van 19 december 1974 tot regeling van de

decreet, een koninklijk besluit³⁶⁰, een ministerieel besluit, een besluit van de provincieraad, de gemeenteraad of de OCMW-raad, andere verordeningsbepalingen, maatregelen van inwendige orde of algemene richtlijnen. Ook over een dienstnota die raakt aan de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van het personeel, moet er overlegd worden met de representatieve vakorganisaties³⁶¹.

144. Dit neemt niet weg dat er discussie kan bestaan of over rondbrieven, een overigens de in de publieke sector vaak gebruikte techniek, al dan niet vakbondsinspraak moet worden verleend. Rondzendbrieven worden beschouwd als een vorm van pseudowetgeving³⁶². Er wordt een onderscheid gemaakt tussen interpretatieve, indicatieve en verordenende rondzendbrieven.

Interpretatieve rondzendbrieven zijn bedoeld om verduidelijking te geven bij de interpretatie van bepaalde wetgeving en formuleren in principe geen nieuwe rechtsregels. Ze zijn vaak gericht tot ambtenaren die onder hiërarchisch gezag staan en belast zijn met de uitvoering van regelgeving. In dat opzicht zijn interpretatieve rondzendbrieven bindend voor de personeelsleden die ze moeten toepassen³⁶³.

Bij indicatieve rondzendbrieven stelt de overheid richtlijnen vast die zij zich voorneemt om te volgen bij de beoordeling van individuele gevallen, zoals het verlenen van vergunningen of subsidies, het uitoefenen van een deliberatiebevoegdheid of van het bestuurlijke toezicht. Via indicatieve rondzendbrieven beoogt een overheid doorgaans een algemeen beslissingskader uit te werken om tot eenheid, voorspelbaarheid en rechtszekerheid in het beleid te komen³⁶⁴.

Met een verordenende rondzendbrief ten slotte vaardigt een bestuur een nieuwe rechtsregel uit met als doel om die rechtsregel dwingend op te leggen aan de organen waartoe de rondzendbrief is gericht. Een verordenende rondzendbrief kan – in tegenstelling tot een interpretatieve of indicatieve rondzendbrief – worden aangevochten voor de Raad van State³⁶⁵.

betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *BS* 2 oktober 1985, 14.252, punt 5. Zie ook *RvS* 31 augustus 1993, nr. 43.884, Lommaert, *Arr.Cass.* 1993, *s.p.* en *TBP* 1994, 274 (verkort).

³⁶⁰ Het spreekt voor zich dat, wanneer het bestreden koninklijk besluit reeds werd genomen en bekendgemaakt, er geen rechtsgeldig advies – verplicht conform het KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten – meer kon worden verleend (*RvS* 6 juni 1989, nr. 32.703, Van Acker, *Arr.RvS* 1989, *s.p.*).

³⁶¹ *RvS* 21 juni 1990, nr. 35.229, De Jaegere, *Arr.RvS* 1989, *s.p.* en *TBP* 1991, 427 (samenvatting).

³⁶² “Pseudowetgeving” is een verzamelterm voor meerdere instrumenten zoals rondzendbrieven, richtlijnen, richtsnoeren, beleidskaders (I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 128).

³⁶³ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 131.

³⁶⁴ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 132-133.

³⁶⁵ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht. Grondslagen en beginselen*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 134-135.

De vraag rijst over welke rondzendbrieven al dan niet vooraf onderhandeld of overlegd moet worden. Als uitgangspunt geldt dat er in de eerste plaats dient te worden gekeken naar de inhoud ervan. Centraal bij die beoordeling staat de vraag of via de rondzendbrief al dan niet een (dwingende) nieuwe rechtsregel wordt uitgevaardigd. Over een rondzendbrief die geen enkele nieuwe regel invoert, moet geen vakbondsinspraak plaatsvinden³⁶⁶. Rekening houdend met de hierboven toegelichte typologie van rondzendbrieven, betekent dit dat er over verordenende rondzendbrieven in de regel vooraf met de vakbonden onderhandeld of overlegd moet worden³⁶⁷, uiteraard voor zover de rondzendbrief een personeelsaangelegenheid regelt die als onderhandelings- of overlegaangelegenheid wordt aangemerkt. Niettemin kan het voorkomen dat er ook over interpretatieve of indicatieve rondzendbrieven onderhandeling of overleg vereist is. Zo heeft de Raad van State een op het eerste gezicht interpretatieve rondzendbrief die een zo radicale ommekeer betekende dat hij in de praktijk kon overkomen als een wijziging van de regel zelf, aangemerkt als een onderhandelingskwestie³⁶⁸. Een rondzendbrief die de afwezigheden voor deelname aan een staking regelt, betrof volgens de Raad van State een reglementering waarover met de vakbonden overleg moest worden gepleegd³⁶⁹. Dezelfde conclusie gaat op voor een rondzendbrief die een wijziging aanbrengt aan het systeem van de variabele arbeidstijdregeling³⁷⁰ en voor een interpretatieve rondzendbrief die de gevallen bepaalt waarin al dan niet een werktijdbonificatie wordt toegekend³⁷¹. Als de interpretatieve rondzendbrief daarentegen louter een regeling in herinnering wenst te brengen of een toelichting wil geven, dient hierover niet onderhandeld of overlegd te worden³⁷².

145. Ook over wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of van ordonnantie die onderhandelings- of overlegaangelegenheden bevatten, moet (vooraf) worden onderhandeld of overlegd³⁷³. Vooreerst is het niet altijd duidelijk in welk stadium de bespreking ervan met de vakbonden moet gebeuren. Volgens de tekst van de wet moeten de onderhandelingen

³⁶⁶ RvS 14 december 1998, nr. 77.616, Heremans, www.raadvanstate.be/Arresten/77000/600/77616.pdf; RvS 4 oktober 1989, nr. 33.117, Richard, *Arr.RvS* 1989, s.p.

³⁶⁷ RvS 30 november 2009, nr. 198.373, Swerts, www.raadvanstate.be/Arresten/198000/300/198373.pdf; RvS 21 januari 2008, nr. 178.745, Raeymaekers, www.raadvanstate.be/Arresten/178000/700/178745.pdf; RvS 13 oktober 2003, nr. 124.147, Delsard, www.raadvanstate.be/Arresten/124000/100/124147.pdf; RvS 23 september 1992, nr. 40.463, Duchesne, *Arr.RvS* 1992, s.p.; RvS 29 oktober 1991, nr. 37.962, Verbond der verzorgingsinstellingen, *Arr.RvS* 1991, s.p.

³⁶⁸ RvS 31 augustus 1993, nr. 43.884, Lommaert, *Arr.RvS* 1993, s.p. en *TBP* 1994, 274 (verkort).

³⁶⁹ RvS 23 september 1992, nr. 40.463, Duchesne, *Arr.RvS* 1992, s.p. Zie ook RvS 18 november 1993, nr. 44.943, Boulange e.a., *Arr.RvS* 1993, s.p.

³⁷⁰ RvS 14 september 1993, nr. 44.010, Lommaert, *Arr.RvS* 1993, s.p. *In casu* werd overigens niet betwist dat de gewraakte rondzendbrief aan de representatieve vakorganisaties diende te worden voorgelegd, maar ging de discussie over het antwoord op de vraag om het een onderhandelings- of een overlegaangelegenheid betrof.

³⁷¹ RvS 14 december 1998, nr. 77.616, Heremans, www.raadvanstate.be/Arresten/77000/600/77616.pdf.

³⁷² RvS 14 december 1998, nr. 77.616, Heremans, www.raadvanstate.be/Arresten/77000/600/77616.pdf; RvS 11 juli 1990, nr. 35.452, Wilmet, *Arr.RvS* 1990, s.p.

³⁷³ Art. 2, § 2, eerste lid Wet 19 december 1974, zoals ingevoegd bij art. 51, § 2 Wet Hervorming Economische Overheidsbedrijven.

plaatsvinden “*vooraleer wetsontwerpen of ontwerpen van decreet of van ordonnantie [...] worden ingediend*”³⁷⁴. Deze precisering maakt duidelijk dat de verplichting tot onderhandeling in feite enkel in de voorontwerpfase geldt³⁷⁵.

146. Amendementen ingediend door de uitvoerende macht moeten blijkbaar niet (meer) worden voorgelegd aan de vakbonden. Dit lijken we althans te moeten concluderen uit het feit dat een bepaling uit een wetsontwerp van 21 mei 1997 tot wijziging van onder meer de Wet van 19 december 1974, die tot doel had om dit principe met zoveel woorden in die wet op te nemen³⁷⁶, uiteindelijk niet werd aangenomen. Een amendement bij het bedoelde wetsontwerp zorgde ervoor dat de bepaling die ook een onderhandelings- en overlegverplichting oplegde bij regeringsamendementen, uit het ontwerp werd geschrapt. Volgens de initiatiefnemer van dat amendement was het moeilijk aanvaardbaar – vooral in de context van fundamentele hervormingen – dat regeringsamendementen op wetsontwerpen die zijn ingediend in de Kamer, opnieuw bepaalde procedures moesten doorlopen waardoor de parlementaire besluitvorming onnodig zou worden vertraagd³⁷⁷. In de mate dat de regeringsamendementen niet verder reiken dan de rechtzetting van technische mankementen in het initiële ontwerp, zijn nieuwe onderhandelingen inderdaad overbodig. Nochtans kunnen dergelijke regeringsamendementen ook raken aan de inhoud van een ontwerp, waardoor meteen ook een handige mogelijkheid ontstaat om de verplicht na te leven procedures in het raam van het vakbondsstatuut te omzeilen. De Algemene Centrale der Openbare Diensten heeft hiertegen gereageerd en diende een beroep in bij het toenmalige Arbitragehof omdat de wet van 15 december 1998³⁷⁸ geen melding maakte van de verplichte onderhandeling over amendementen. Het Grondwettelijk Hof achtte dit beroep onontvankelijk, aangezien dit neerkwam op het verzoek tot censurering van de weigering van de wetgever om de tekst van het oorspronkelijke ontwerp aan te nemen. Het beroep is dus niet gericht tegen één van de

³⁷⁴ Zie art. 2, § 2, tweede lid Wet 19 december 1974.

³⁷⁵ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 64-65. Zie ook R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 240-242.

³⁷⁶ Art. 2 ontwerp van wet van 21 mei 1997 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 van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1458/1, 3, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/1458/49K1458001.pdf.

³⁷⁷ Amendement van de heer Janssens op het wetsontwerp 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 en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1458/2, 2, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/1458/49K1458002.pdf.

³⁷⁸ Wet 15 december 1998 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 en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen (*BS* 29 januari 1999).

normen waarvan het Grondwettelijk Hof kennis kan nemen³⁷⁹. Het feit dat regeringsamendementen niet vermeld staan in de Wet van 19 december 1974, is voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State echter geen reden gebleken om over die amendementen niet te (moeten) onderhandelen³⁸⁰. Daar staat tegenover dat een eventuele verplichting tot onderhandelen over regeringsamendementen, net zoals over de ontwerpen zelf, niet afdwingbaar is bij gebrek aan een mogelijke bestraffing. Een argument dat pleit tegen verplichte onderhandelingen over regeringsamendementen, is dat de Wet Vakbondsstatuut uitsluitend de amendementen op voorontwerpen beoogt³⁸¹ en *a contrario* dus niet de amendementen die ingediend worden tijdens het parlementaire proces³⁸².

Een ander tekort is het gebrek aan afdwingbaarheid, gezien de Raad van State niet bevoegd is om wetskrachtige normen te vernietigen en het Grondwettelijk Hof zich onbevoegd acht om de niet-naleving van een voorafgaande vormvereiste te bestraffen³⁸³.

147. Wetsvoorstellen en voorstellen van decreet of van ordonnantie op hun beurt ontsnappen volledig aan de onderhandelings- annex overlegverplichting. Het is onmogelijk om aan de parlementsleden een voorafgaande onderhandelingsplicht op te leggen, aangezien dit een beperking zou zijn op de volledige bevoegdheid van het parlement. Het parlement is trouwens niet de overheid in de zin van het vakbondsstatuut. Dit neemt niet weg dat daardoor de vakbonden bij het opstellen van bepaalde wetgeving niet worden gekend. Dat gaat *a fortiori* op als voorstellen van wet of decreet, vooral door tijdsdruk naar het einde van een legislatuur toe, in feite verkapte ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie zijn³⁸⁴.

148. Op zich maakt het niet uit of al dan niet een akkoord kan worden bewerkstelligd tussen de overheid en de representatieve vakbonden zolang de onderhandelings- en overleg-

³⁷⁹ Arbitragehof 5 juli 2000, nr. 87/2000, overw. B.5 tot en met overw. B.7, www.const-court.be/public/n/2000/2000-087n.pdf.

³⁸⁰ Adv.RvS bij het voorontwerp van wet houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 645/4, 7, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/0645/49K0645004.pdf; Adv.RvS bij het wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 965/4, 11 p., www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/0965/50K0965004.pdf.

³⁸¹ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 64-65.

³⁸² Zie ook Adv.RvS bij het voorontwerp van wet houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 645/4, 6, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/0645/49K0645004.pdf.

³⁸³ Het toenmalige Arbitragehof achtte zichzelf niet bevoegd om een dergelijk vormgebrek te beoordelen, gezien de onderhandelings- en overlegverplichting niet voorkomt in art. 1 Bijz. Wet 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (Arbitragehof 29 januari 2004, nr. 18/2004, www.const-court.be/public/n/2004/2004-018n.pdf). Zie voor meer informatie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 340-341.

³⁸⁴ A. LUCAS in Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie, *Het vakbondsstatuut van de overheidsdiensten – Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, eigen uitgave, 2011, 48, www.cconconsult.be/wp-content/uploads/2013/03/cursus-uitgebreid.pdf.

verplichting maar werd nageleefd. Men zou mogen veronderstellen dat in geval van een akkoord de (politieke) druk op de overheid groter is om zich aan de gemaakte afspraken te houden en deze zo snel mogelijk in regelgeving om te zetten. Deze veronderstelling is echter niet gesteund op enige juridische basis. Een uitzondering hierop vinden we terug in het wetsvoorstel met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag. In dat voorstel wordt bepaald dat het koninklijk besluit dat de zware functies definieert, het akkoord moet krijgen van minstens één van de representatieve vakorganisaties in Comité A, wat redelijk uniek is³⁸⁵.

§ 2. Beperkende invulling

149. Enkel aangelegenheden die onder de institutionele bedrijvigheid of werking vallen en niet degene die tot de functionele bedrijvigheid of werking³⁸⁶ behoren, dienen het voorwerp uit te maken van onderhandeling of overleg³⁸⁷. Een niet-extensieve interpretatie is aangewezen omdat de onderhandelings- en overlegprocedures die in het vakbondsstatuut zijn vastgelegd een remmende invloed hebben op het normale spel van de wet van de veranderlijkheid, zo luidt het standpunt van ons hoogste administratieve rechtscollege³⁸⁸.

150. De institutionele bedrijvigheid of werking kan worden gedefinieerd als de activiteit die de dienst moet ontplooiën om te kunnen bestaan en te kunnen handelen³⁸⁹.

³⁸⁵ Art. 4, § 1, eerste lid wetsvoorstel 24 september 2019 met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies en sommige beroepsactiviteiten voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag, *Parl.St.* Kamer 2019, nr. 415/001, www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0415/55K0415001.pdf.

³⁸⁶ De functionele bedrijvigheid of werking kan worden omschreven als de activiteit die de dienst ontplooit om het objectief te kunnen realiseren waarvoor hij werd opgericht (zie X, “De toepassing van het vakbondsstatuut – en meer bepaald de organisatie van de onderhandeling en het overleg – in de lokale sector”, *De Gem.* 1986, (361) 381, vraag 32). Het Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 14 december 1937 tot oprichting van de personeelsraden van het Rijkspersoneel (*BS* 15 december 1937, 7.535) betitelt dit als verrichtingswerkzaamheden.

³⁸⁷ Zie RvS 5 juli 1993, nr. 43.716, Boulange e.a., *Arr.RvS* 1993, s.p.; RvS 7 april 1992, nr. 39.176, Mousset, *Arr.RvS* 1992, s.p.; RvS 7 oktober 1991, nr. 37.816, Mousset, *APM* 1991, 123 (weergave) en *Arr.RvS* 1991, s.p.; RvS 31 mei 1989, nr. 32.667, Godard, *Arr.RvS* 1989, s.p. en *TBP* 1990, 131 (samenvatting).

³⁸⁸ Voor rechtspraak van de Franstalige kamers, zie RvS 22 juni 2004, nr. 132.783, Lete, www.raadvanstate.be/Arrets/132000/700/132783.pdf, *APM* 2004, 152 (samenvatting); RvS 8 maart 1996, nr. 58.507, Wintgens, www.raadvanstate.be/Arresten/58000/500/58507-vert.pdf; RvS 7 april 1992, nr. 39.176, Mousset, *Arr.RvS* 1992, s.p.; RvS 7 oktober 1991, nr. 37.816, Mousset, *APM* 1991, 123 (weergave) en *Arr.RvS* 1991, s.p.; RvS 31 mei 1989, nr. 32.667, Godard, *Arr.RvS* 1989, s.p. en *TBP* 1990, 131 (samenvatting). Voor rechtspraak van de Nederlandstalige kamers, zie RvS 15 april 2014, nr. 227.115, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, www.raadvanstate.be/Arresten/227000/100/227115.pdf; RvS 16 november 2010, nr. 208.927, Cocle, www.raadvanstate.be/Arresten/208000/900/208927.pdf; RvS 16 november 2010, nr. 208.928, Cocle, www.raadvanstate.be/Arresten/208000/900/208928.pdf; RvS 16 november 2010, nr. 208.929, Cocle, www.raadvanstate.be/Arresten/208000/900/2089-29.pdf.

³⁸⁹ Zie I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, “Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten”, *T.Gem.* 2021/1, (17) 24; X, “De toepassing van het vakbondsstatuut – en meer bepaald de organisatie van de onderhandeling en het overleg – in de lokale

Zo hoeft bijvoorbeeld noch het organogram van een departement³⁹⁰, noch een dienstnota over de verdeling van de bevoegdheden van een bepaalde directie³⁹¹, voor onderhandeling of overleg voorgelegd te worden.

Een dienstnota die zich ertoe beperkt enige verduidelijking te geven bij het organogram en de taken van het personeel, de vervanging van het diensthoofd, de behandeling van dossiers en het gebruik van de fotokopieerapparaten en de toestellen voor tekstverwerking, ontsnapt evenzeer aan de verplichtingen opgelegd door het vakbondsstatuut³⁹².

Dezelfde conclusie gaat op voor een besluit dat slechts de taakverdeling vastlegt tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen³⁹³.

Het is mogelijk dat in dezelfde rondzendbrief aangelegenheden van beide soorten aan bod komen. Richtlijnen over het openstellen van de schoolinstellingen, de veiligheid van de leerlingen, de controle op hun aanwezigheid en de toegang tot deze instellingen zijn maatregelen die verband houden met de functionele activiteit van de diensten van het ministerie van Onderwijs en daarover hoeft bijgevolg niet overlegd te worden³⁹⁴. Onderrichtingen over het inzamelen en doorgeven van inlichtingen over het stakende personeel hebben betrekking op de arbeidsduur en de arbeidsorganisatie en behoren tot de institutionele bedrijvigheid van de administratie, zodat daarover wel overleg nodig is³⁹⁵.

sector”, *De Gem.* 1986, (361) 381, vraag 32. Deze definitie gaat terug op de omschrijving van bestaanswerkzaamheden, zoals vervat in het Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 14 december 1937 tot oprichting van de personeelsraden van het Rijkspersoneel (*BS* 15 december 1937, 7.535). Zie ook RvS 8 maart 1996, nr. 58.507, Wintgens, www.raadvanstate.be/Arresten/58000/500/-58507-vert.pdf, waarin de Raad van State stelt dat alleen over de bepalingen die het resultaat zijn van de bestaanswerkzaamheden, moet worden onderhandeld of overlegd, en niet over de verrichtingswerkzaamheden. Zie in dit verband ook RvS 2 april 2015, nr. 230.763, Centrale Générale des Services Publics, www.raadvanstate.be/Arrets/230000/700/230763.pdf; RvS 7 april 1992, nr. 39.176, Mousset, *Arr.RvS* 1992, s.p.; RvS 7 oktober 1991, nr. 37.816, Mousset, *APM* 1991, 123 (weergave) en *Arr.RvS* 1991, s.p.; RvS 31 mei 1989, nr. 32.667, Godard, *Arr.RvS* 1989, s.p. en *TBP* 1990, 131 (samenvatting). Wat de politie betreft, zie RvS 20 juni 2012, nr. 219.877, Verhaegen, www.raadvanstate.be/-Arresten/219000/800/219877.pdf. De Raad van State oordeelde in dit arrest dat een regeling betreffende de toewijzing van betrekkingen die een voorrangrecht toekent aan degenen die al tot het vaste kader van de wijkpolitie behoren, betrekking heeft op de institutionele bedrijvigheid of werking van het korps. Deze maatregel moet het voorwerp uitmaken van vakbondsraadpleging.

³⁹⁰ RvS 31 mei 1989, nr. 32.667, Godard, *Arr.RvS* 1989, s.p. en *TBP* 1990, 131 (samenvatting); A. Lucas, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 73.

³⁹¹ RvS 7 oktober 1991, nr. 37.816, Mousset, *APM* 1991, 123 (weergave) en *Arr.RvS* 1991, s.p.

³⁹² RvS 7 april 1992, nr. 39.176, Mousset, *Arr.RvS* 1992, s.p.

³⁹³ RvS 4 juli 1989, nr. 32.944, Rondia, *APM* 1989, 103 (samenvatting), *Arr.RvS* 1989, s.p., *TBP* 1990, 450 (samenvatting) en *T.Aann.* 1990, 160 (verkort), noot D. D’Hooghe.

³⁹⁴ Overleg omdat het *in casu* de organisatie van een enkele dienst/instelling betrof.

³⁹⁵ RvS 5 juli 1993, nr. 43.716, Boulange e.a., *Arr.RvS* 1993, s.p.

§ 3. Niet-bindende “akkoorden”

151. De grootste zwakte van de meeste regelingen betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector is ongetwijfeld de juridisch niet-bindende waarde van de protocollen³⁹⁶. Juridisch bestaat de enige verplichting³⁹⁷ van de overheid erin de onderhandelings-en overlegprocedure te respecteren. Men is niet verplicht om tot een akkoord te komen³⁹⁸. Zelfs als er sprake is van een eenparig akkoord, gaat het enkel om een verbintenis met een politieke waarde. De individuele personeelsleden kunnen zich hier niet rechtstreeks op beroepen. De inhoud van de protocollen moet eerst nog worden omgezet in formele regelgeving. Zelfs in het geval dat daar een (zeer) lange tijd overheen gaat, kunnen de representatieve vakorganisaties niets ondernemen om de met de overheidswerkgever(s) gemaakte afspraken in rechte af te dwingen. Het staat de overheid ook vrij om de door haar gewenste maatregelen te nemen indien de onderhandeling slechts heeft geleid tot de ondertekening van een protocol waarin de afwijkende standpunten van de aanwezige partijen worden weergegeven.

152. Als reden daarvoor wordt steevast verwezen naar het specifieke juridische regime van de publieke sector. Eigen aan het “statuut” is dat het eenzijdig door de overheid wordt opgelegd en unilateraal door de overheid moet kunnen worden gewijzigd³⁹⁹. Dit kenmerk is een uitvloeisel van de wet van de veranderlijkheid. Het is daarom belangrijk dat de overheid steeds het laatste woord heeft zodat zij het algemeen belang kan laten primeren op het individuele belang van de personeelsleden. Daarenboven spelen ook nog de prerogatieven

³⁹⁶ Zie voor meer informatie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 343-347.

³⁹⁷ Er bestaan enkele uitzonderingen op deze verplichting (A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Brussel, Politeia, 2013, 39-41).

³⁹⁸ Zo kan het protocol melding maken van het eenparige akkoord van beide afvaardigingen, of van het akkoord tussen de afvaardiging van de overheid en de afvaardiging van één of meer vakorganisaties met opgave van het standpunt van de delegatie van één of meer vakorganisaties, of van het standpunt van iedere afvaardiging (art. 9 Wet 19 december 1974).

³⁹⁹ MvT 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, 16-17, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2009/K200938-88/K20093888.PDF; *Vr. en Antw. Kamer 2006-07*, 19 maart 2007, nr. 51/158, 30.710 (Vr. nr. 237 J. Vandeurzen); A. DE BECKER, “Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?” in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, (167) 174; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2014, 33; C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 425; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 324; E. PEREMANS, “Les relations sociales” in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (595) 601-602.

van de wetgevende macht (*supra*, nr. 143), het administratief toezicht en de administratieve en begrotingscontrole⁴⁰⁰.

153. De centrale vraag is of deze unilaterale autonomie anno 2021 nog houdbaar is. Twee grote tendensen spreken dit tegen. Aan de ene kant is er de gestage toename van het aantal contractanten in overheidsdienst aan wie eenzijdige wijzigingen niet zomaar kunnen worden tegengeworpen⁴⁰¹. Naast de steeds verdergaande contractualisering is er aan de andere kant een trend in de richting van privatisering waarbij een deel van de overheidstaken wordt toevertrouwd aan privaatrechtelijke zelfstandige entiteiten. We komen hier later nog op terug in het negende hoofdstuk.

154. Daar waar het resultaat van een onderhandelingsprocedure nog een politiek engagement inhoudt, hebben de overlegcomités slechts een adviserende functie⁴⁰². De overheid gaat *in casu* geen politiek engagement⁴⁰³ aan om de voorziene maatregelen te treffen, zelfs niet in het geval dat er een akkoord wordt bereikt. Op de overheid rust alleen maar de plicht om de redenen aan te geven waarom haar uiteindelijke beslissing afwijkt van het uitgebrachte advies⁴⁰⁴. De maatregel die de overheid neemt, mag echter niet afwijken van het oorspronkelijke voorstel of het standpunt dat zij heeft ingenomen tijdens het overleg. In dit geval moet de maatregel opnieuw worden voorgelegd aan het overlegcomité zodat de representatieve vakorganisaties zich over die (nieuwe/aangepaste) maatregel kunnen buigen.

Afdeling 2 – Papieren regels⁴⁰⁵

§ 1. Intersectorale sociale programmatie

155. Het behoort in theorie nog steeds tot de bevoegdheid van het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 1, § 3) om intersectorale akkoorden inzake sociale programmatie te sluiten⁴⁰⁶. Doordat de deelstaten in de loop van de tijd alsmear meer autonoom zijn geworden bij het uitwerken van de rechtspositieregelingen

⁴⁰⁰ J. GENNEN, “Les relations syndicales dans les services publics”, *Bulletin de la Fondation André Renard* november 1980, bijz. nr. 111, (1) 10.

⁴⁰¹ Zie *in extenso*: I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

⁴⁰² Art. 11 Wet 19 december 1974. Zie ook E. PEREMANS, “Les relations sociales” in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (595) 621, nr. 956.

⁴⁰³ Laat staan dat het resultaat van de bespreking in het hoog overlegcomité (*in casu* van de politiediensten) in de plaats kan worden gesteld van het reglementair vereiste ministerieel besluit (zie RvS 24 januari 2011, nr. 210.640, Carrissemoux, punt 10, www.raadvanstate.be/Arresten/210000/600/210640.pdf).

⁴⁰⁴ Art. 6 KB 28 september 1984.

⁴⁰⁵ Een ander voorbeeld betreft de aanvullende bevoegdheden die kunnen worden toevertrouwd aan de onderafdelingen van de tweede afdeling van Comité C. Ook deze regeling is doorheen de tijd inhoudsloos geworden (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 2, C).

⁴⁰⁶ Art. 3, § 1, eerste lid, 3°, eerste volzin en tweede tot en met vijfde lid Wet 19 december 1974.

voor hun personeel, worden sinds 2008 geen intersectorale akkoorden meer gesloten⁴⁰⁷ (*supra*, nr. 74). De evidente vraag is dan ook of deze regeling niet eenvoudigweg uit het vakbondsstatuut moet verdwijnen, net als alle bepalingen die daar onrechtstreeks verband mee houden (*infra*, nr. 608).

§ 2. Transpositie van algemeen bindend verklaarde cao's van de NAR

156. De niet-toepasselijkheid van de Cao-wet op de overgrote meerderheid van de publieke werkgevers⁴⁰⁸ (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 4) leidt ertoe dat de personeelsleden in overheidsdienst – anders dan de werknemers uit de privésector – niet kunnen terugvallen op de algemeen bindend verklaarde interprofessionele collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten in de Nationale Arbeidsraad⁴⁰⁹. Uit onderzoek blijkt dat er voor tal van regels die het voorwerp uitmaken van die cao's, geen equivalent bestaat in overheidsdienst⁴¹⁰. Vooral de overheidscontractanten zijn hiervan de dupe⁴¹¹ (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 2).

We stellen vast dat de bevoegde regelgever in de praktijk frequent met veel vertraging of – in weerwil van de specifieke voorschriften van het vakbondsstatuut (*infra*, nr. 157) – zelfs helemaal geen stappen onderneemt om uit te pluizen of een vertaling van de algemeen bindende cao's van de NAR naar de overheidscontext aangewezen c.q. noodzakelijk is⁴¹².

⁴⁰⁷ De laatste intersectorale afspraken dateren van 2008: Prot. nr. 163/4, 17 december 2008 betreffende de onderhandelingen die op dinsdag 21 oktober 2008 en dinsdag 25 november 2008 werden gevoerd in het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten betreffende de Intersectorale Sociale Programmatie 2007-2008, overheid.vlaanderen.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/-documenten/personeel/regelgeving/vakbondsstatuut/intersectorale_akkoorden/ISA_2007_2008.pdf.

⁴⁰⁸ Een ander probleem als gevolg van de niet-toepasselijkheid van de Cao-wet betreft de uitvoering van bepaalde arbeidsrechtelijke wetgeving die evenzeer van toepassing is in de publieke sector, voor zover die uitvoering enkel mogelijk is bij collectieve arbeidsovereenkomst (*infra*, afdeling 13).

⁴⁰⁹ Vanuit die optiek is de afbakening van het toepassingsgebied van de algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad niet altijd accuraat. Vaak wordt in het algemeen gerefereerd aan de werkgevers en hun werknemers die door een arbeidsovereenkomst zijn verbonden. Daaraan zou – voor de goede orde – eigenlijk moeten worden toegevoegd dat dit enkel het geval is voor zover die werkgevers en werknemers onder de Cao-wet vallen. Nu, aangezien een collectieve arbeidsovereenkomst enkel kan worden gesloten in het verlengde van de Cao-wet, is die toevoeging – strikt juridisch – niet echt noodzakelijk.

⁴¹⁰ Zie in dit verband I. DE WILDE en R. JANVIER, “De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector – Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector”, *TSR* 2021, 75-105.

⁴¹¹ Een tekenende illustratie daarvan vormt het ontbreken van een tegenhanger in de publieke sector van Cao nr. 109, 12 februari 2014 betreffende de motivering van het ontslag.

⁴¹² Een typevoorbeeld uit het verleden betreft de verhoging van de duur van de opzeggingstermijnen voor arbeiders bij Cao nr. 75, 20 december 1999 betreffende de opzeggingstermijnen van de werklieden (algemeen bindend verklaard bij KB 10 februari 2000, *BS* 26 februari 2000). Voor de contractanten in overheidsdienst is pas na meer dan drie jaar een analoge regeling getroffen via een aanpassing van de Arbeidsovereenkomstenwet, in de vorm van het (oude) art. 59 Arbeidsovereenkomstenwet. In de tussentijd konden arbeiders uit de publieke sector die werden geconfronteerd met een ontslag, geen aanspraak maken op de langere opzeggingstermijnen zoals vastgelegd in Cao nr. 75, 20 december 1999. We merken op dat de Wet Eenheidsstatuut de opzeggingstermijnen voor arbeiders en bedienden heeft gelijkgeschakeld. Cao nr. 75, 20 december 1999 is om die reden niet meer relevant.

157. Het algemene vakbondsstatuut biedt nochtans de mogelijkheid om, op initiatief van de overheid of van een representatieve vakorganisatie, de bepalingen die alleen gelden voor het personeel dat onder de Cao-wet valt, voor te leggen aan om het even welk comité⁴¹³. Deze gedragsregel wordt op het terrein blijkbaar niet toegepast. Eerder hebben wij er al op gewezen dat in deze context een belangrijke taak is weggelegd voor het secretariaat van Comité A, waarvan we echter hebben moeten vaststellen dat dit – letterlijk en figuurlijk – niet werkt (*supra*, nr. 80).

158. Het verdient aanbeveling om de beoordeling van de nood aan het treffen van maatregelen equivalent aan de collectieve arbeidsovereenkomsten van de NAR, tot een vast punt te maken op de agenda van het (secretariaat van het) Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten. De moeilijkheid is wel dat de onderscheiden deelen in zeer grote mate autonoom zijn bij het uitwerken van de loon- en arbeidsvoorwaarden voor hun personeel, onder voorbehoud van de toepassing van het federaal geregelde arbeidsrecht en de toepassing van de minimale rechten (*infra*, § 3). Dit neemt niet weg dat de vaste agendering in (het secretariaat van) Comité A minstens een sensibiliserend effect kan hebben en ervoor kan zorgen dat de noodzakelijke vertaalslag onder de aandacht wordt gebracht van de bevoegde regelgevers⁴¹⁴.

§ 3. Minimale rechten

159. De Wet Vakbondsstatuut bevat een hoofdstuk dat is gewijd aan de zogenaamde ‘minimale rechten’⁴¹⁵. In afwijking van de normale bevoegdheidsverdeling is met de regeling van de minimale rechten⁴¹⁶ getracht om een soort van minimumstandaarden op te leggen. De bepaling van de minimale rechten of de wijzigingen ervan vormen voor de overheden, net als de overige aangelegenheden waarover moet worden onderhandeld of overlegd, een politieke verbintenis die ze in hun regelgeving opnemen⁴¹⁷. De wetgever hechtte er blijkbaar belang aan dat bepaalde wetgeving op een gemeenschappelijke minimumleest geschoeid blijft: meer kan, minder mag niet.

⁴¹³ Art. 3, § 3 Wet 19 december 1974.

⁴¹⁴ Zie in dit verband R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 277-278.

⁴¹⁵ Zie hfdst. IIbis Wet 19 december 1974.

⁴¹⁶ Zie wet 5 juni 2004 tot wijziging van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (*BS* 22 juni 2004).

⁴¹⁷ Zie expliciet B.Fr.Gem.Reg. 25 januari 2001 tot bepaling ten gunste van de personeelsleden aangeworven voor de Diensten van de Regering, van de Hoge Raad voor de Audiovisuele sector en de Instellingen van openbaar nut die onder het Sectorcomité XVII ressorteren, van de minimale rechten in de zin van Hoofdstuk IIbis van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (*BS* 24 februari 2001). Dit besluit legt in de tabellen in de bijlage voor de beoogde personeelsleden van de Franse Gemeenschap, voor elk van de minimale rechten, de referentiepunten vast.

160. De minimale rechten zijn opgedeeld in twee groepen. De eerste groep bevat de minimale rechten op het vlak van de sociale zekerheid, inclusief de ambtenarenpensioenregelingen⁴¹⁸. Bepaalde van deze rechten bestaan enkel nog op papier. Zo is de gezinsbijslagregeling als een uitloper van de zesde staatshervorming⁴¹⁹ vanaf 1 januari 2015 overgeheveld naar de deelstaten⁴²⁰ (*supra*, nr. 52). Doorheen de tijd is ook het onderscheid tussen de beroepsgroepen verdwenen. Bovendien is deze regeling geëvolueerd in de richting van een recht van het kind. In het licht daarvan lijkt de kwalificatie van de kinderbijslag als een minimaal recht⁴²¹ zonder voorwerp geworden.

161. Een tweede groep van minimale rechten betreft onder meer de maximale arbeidsduur, het minimum aantal dagen jaarlijkse vakantie, het minimumpercentage van het brutoloon dat als basis dient voor de berekening van het vakantiegeld en het gewaarborgd maandelijks minimuminkomen voor volledige prestaties⁴²², zoals verder geconcretiseerd bij KB van 3 juli 2005⁴²³. In realiteit hebben die minimale rechten echter niet veel meer om het lijf want elke overheid biedt op die punten een verdergaande bescherming dan wat als minimumrecht geldt⁴²⁴. Via een wijziging van het eerdergenoemde KB zou het minimale beschermingsniveau kunnen worden opgetild. Daartoe is er van vakbondszijde nooit een poging ondernomen, wellicht vooral omdat de slaagkans veeleer gering is dat daarover een consensus zou kunnen bereikt onder alle overheden. Het komt ons voor dat het afschaffen van die tweede categorie van minimale rechten op zijn plaats is, inclusief de daaraan gerelateerde bepalingen betreffende de beroepsprocedure⁴²⁵ en de mogelijkheid om de bespreking in een hoger comité te voeren⁴²⁶. Deze bepalingen zijn in de praktijk overigens nog nooit toegepast⁴²⁷.

⁴¹⁸ Zie art 9*bis*, § 1, 1° Wet 19 december 1974.

⁴¹⁹ Art. 12 Bijz.Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming (BS 31 januari 2014), heeft de kinderbijslag toegevoegd als persoonsgebonden aangelegenheden waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn overeenkomstig art. 128, § 1 Gw.

⁴²⁰ Art. 5, § 1, IV BWHI.

⁴²¹ Zie art. 9*bis*, § 1, 2° Wet 19 december 1974.

⁴²² Zie art. 9*bis*, § 1, 1°, a) Wet 19 december 1974.

⁴²³ KB 3 juli 2005 tot bepaling van de minimale rechten in de zin van artikel 9*bis*, § 5, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 8 juli 2005).

⁴²⁴ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 61.

⁴²⁵ Art. 9*quater*, § 1 Wet 19 december 1974.

⁴²⁶ Art. 9*quater*, § 4, eerste lid Wet 19 december 1974.

⁴²⁷ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 61.

Afdeling 3 – Onderhandeling versus overleg

162. De Wet van 19 december 1974 verplicht iedere overheid waarop deze wet toepasselijk is verklaard, om vooraf te onderhandelen⁴²⁸ of te overleggen⁴²⁹ met de representatieve vakorganisaties over de meeste maatregelen die zij wenst uit te vaardigen op het vlak van de arbeidsvoorwaarden van haar personeelsleden.

163. Onderhandeling in de zin van de Wet Vakbondsstatuut houdt in dat de representatieve vakorganisaties vooraf worden betrokken bij belangrijke maatregelen die de overheid wil uitvaardigen op het vlak van de arbeidsregeling van haar personeel⁴³⁰. De conclusies van de onderhandelingen maken het voorwerp uit van een protocol⁴³¹. Het protocol kan melding maken van het eenparige akkoord van alle afvaardigingen, of van het akkoord tussen de vertegenwoordigers van de overheid en de afvaardiging van één of meer vakorganisaties, met inbegrip van het standpunt van de delegatie van één of meer vakorganisaties, of van het standpunt van elke afvaardiging⁴³². Leiden de onderhandelingen tot een akkoord tussen de overheid en de representatieve vakorganisaties, dan is de overheid er politiek toe gehouden om de maatregel te nemen⁴³³ waartoe zij zich tegenover de vakorganisaties heeft verbonden.

164. Overleg in de betekenis van de Wet Vakbondsstatuut impliceert dat er vooraf wordt gepraat met de representatieve vakorganisaties over minder fundamentele maatregelen⁴³⁴

⁴²⁸ Art. 2, § 1 Wet 19 december 1974.

⁴²⁹ Art. 11, § 1 Wet 19 december 1974.

⁴³⁰ C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 425-426; E. PEREMANS, “Les relations sociales” in J. Sarot (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (595) 617, nr. 950.

⁴³¹ Zie art. 9 Wet 19 december 1974. Uit art. 9 Wet 19 december 1974 en uit art. 30 KB 28 september 1984 volgt dat de overheid geen grondregeling kan aannemen dan na kennis te hebben genomen van de conclusies van de onderhandeling, vermeld in het protocol, dat zelf slechts als definitief aangenomen kan worden als de vakorganisaties de gelegenheid hebben gehad hun standpunt te laten kennen (zie RvS 25 november 1998, nr. 77.199, Algemene Centrale der Openbare Diensten en Beaumez, www.raadvanstate.be/-Arresten/77000/100/77199-vert.pdf, APM 1998, 256 (samenvatting)).

⁴³² Art. 9 Wet 19 december 1974.

⁴³³ Zie MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN OPENBAAR AMBT, *Omz. nr. 304, 9 augustus 1988. Goede werking van de onderhandelingscomités opgericht door of ingesteld krachtens de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel*, BS 13 augustus 1988, 11.407. Zie ook A. DE BECKER, “Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?” in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, (167) 173-174; C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 431; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail: théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 284; A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 48.

⁴³⁴ Toentertijd werden vorming en opleiding, arbeidsduur *sensu lato*, de aanwijzing van een preventieadviseur, enzovoort aangemerkt als minder fundamentele maatregelen. Intussen lijken deze voorbeelden achterhaald.

die de overheid overweegt aangaande de arbeidsregeling van haar personeel⁴³⁵. De resultaten van het overleg worden verwerkt in een met redenen omkleed advies⁴³⁶.

165. Zowel de onderhandelingen als het overleg hebben tot doel om een grondige bespreking tot stand te brengen tussen de overheid en de representatieve vakorganisaties over de voorgenomen maatregelen, waarbij de verschillende delegaties idealiter trachten om tot een eensgezind standpunt te komen. De overheid is gehouden tot het raadplegen van de representatieve vakorganisaties, voorafgaandelijk aan het eenzijdig opleggen van bepaalde maatregelen met een impact op het personele vlak. Die verplichting van de overheid om over personeelsaangelegenheden te onderhandelen of te overleggen, is een substantiële vormvereiste⁴³⁷ (*supra*, afdeling 1, § 1). Als de overheid een maatregel uitvaardigt zonder deze vormvereiste in acht te nemen, kan die maatregel nietig worden verklaard of buiten beschouwing worden gelaten (*supra*, nr. 141).

166. De onderhandelings- en overlegaangelegenheden worden nauwkeurig opgesomd in de Wet Vakbondsstatuut⁴³⁸. Onderhandelingsaangelegenheden zijn in de eerste plaats de bij KB van 29 augustus 1985 aangewezen grondregelingen inzake het administratief statuut, de bezoldigingsregeling, de pensioenregeling, de betrekkingen met de vakorganisaties en de organisatie van de sociale diensten⁴³⁹. Dat koninklijk besluit en het bijbehorende verslag aan de Koning werden opgesteld met het toenmalige statuut van het rijkspersoneel voor ogen. Intussen heeft zich in de afgelopen 35 jaar een hele evolutie voltrokken en is de inhoud van dat KB niet meer aangepast aan de gewijzigde realiteit. Het is echter zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, om ter zake aanpassingen aan te brengen, althans zolang de federale overheid bevoegd is. Bij eventuele wijzigingen moet immers rekening worden gehouden met de eigenheden van de uiteenlopende rechtspositieregelingen op de onderscheiden bestuursniveaus.

⁴³⁵ E. PEREMANS, "Les relations sociales" in J. Sarot (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (595) 621, nr. 956.

⁴³⁶ Art. 11, § 1, derde lid Wet 19 december 1974.

⁴³⁷ RvS 2 mei 2016, nr. 234.607, De Coster, www.raadvanstate.be/Arresten/234000/600/234607.pdf; RvS 2 mei 2016, nr. 234.608, De Coster, www.raadvanstate.be/Arresten/234000/600/234608.pdf; RvS 22 september 2006, nr. 162.616, Centrale Générale des Services Publics, www.raadvanstate.be/Arrets/162000/600/162616.pdf, APM 2006, 168 (samenvatting); RvS 25 november 1998, nr. 77.199, Algemene Centrale der Openbare Diensten en Beaumez, www.raadvanstate.be/Arresten/77000/-100/77199-vert.pdf, APM 1998, 256 (samenvatting); RvS 8 januari 1991, nr. 36.183, Mombeek, APM 1991, 60 (weergave) en *Arr.RvS* 1991, s.p.

⁴³⁸ Art. 2, § 1 en art. 11, § 1 Wet 19 december 1974.

⁴³⁹ Art. 2, § 1, 1° Wet 19 december 1974.

167. Verder dient te worden onderhandeld over het algemene kader met het oog op de vaststelling van de personeelsformatie⁴⁴⁰⁻⁴⁴¹. De vaststelling van de eigenlijke personeelsformatie is daarentegen een overlegangelegenheid⁴⁴²⁻⁴⁴³. Deze opsplitsing lijkt ons niet volkomen logisch in het licht van het belang van een personeelsformatie. Het gaat om een beleidsinstrument met een behoorlijke impact op de concrete loopbaanmogelijkheden. De praktische draagwijdte van de personeelsformatie kan groter zijn dan de in de rechtspositieregeling vastgelegde, algemene bevorderingsregels zodat wij ervoor zouden willen pleiten om over beide facetten te onderhandelen.

168. Een vergelijkbare tweedeling betreft de regelingen inzake de arbeidsduur en de organisatie van het werk⁴⁴⁴. Algemene regels op dat vlak zijn voer voor onderhandeling⁴⁴⁵, daar waar voor meer specifieke regelingen overleg volstaat⁴⁴⁶. De Wet Vakbondsstatuut stelt in dit verband een koninklijk besluit in het vooruitzicht met het oog op de specificatie van de

⁴⁴⁰ Een personeelsformatie bepaalt op een voor het bestuur bindende wijze het aantal, de soorten betrekkingen en de daaraan gekoppelde personele middelen. Zie hierover I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, "Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten", *T.Gem.* 2021/1, (17) 23.

⁴⁴¹ Art. 2, § 1, eerste lid, 2° Wet 19 december 1974.

⁴⁴² Art. 11, § 1, eerste lid, 1° Wet 19 december 1974.

⁴⁴³ Sinds 1 januari 2019 is de personeelsformatie niet langer verplicht voor de Vlaamse gemeenten en openbare centra voor maatschappelijk welzijn (zie art. 103 Vlaams Gemeentedecreet, dat werd opgeheven bij art. 12 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)). Wat betreft de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, werd art. 102 Vlaams OCMW-decreet opgeheven bij art. 59 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)). Het Vlaamse Decreet Lokaal Bestuur, dat het Vlaamse Gemeentedecreet en het Vlaamse OCMW-decreet heeft opgeheven, legt niet langer de verplichting op om een personeelsformatie op te stellen (zie MvT bij het ontwerp van decreet over het lokaal bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1353/1, 89 en 144, docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1344156. Zie in dit verband ook A. Coolsaet, "De personeelsorganisatie volgens het Decreet Lokaal Bestuur: wat verschijnt, wat verdwijnt?", *T.Gem.* 2018, 189-207). Met ingang van 13 april 2019 is dat ook het geval voor de provincies (zie art. 99 Vlaams Provinciedecreet, dat werd opgeheven bij art. 37 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)). De bestaande personeelsformatie blijft gelden zolang de raad of het bevoegde orgaan ze niet opheft of vervangt. Als wordt besloten om de personeelsformatie te vervangen door een personeelsplan, moet het bestuur overleggen met de vakorganisaties voor zover dat personeelsplan een kader biedt dat de aanstellende overheid bindt. Ook wanneer de personeelsformatie volledig wordt afgeschaft en niet wordt vervangen, moet de overheid overleggen met de vakorganisaties als het gaat om beleidskeuzes, bijvoorbeeld de uitbreiding of de inperking van een dienst en de daarmee samenhangende personeelsinzet (zie ook I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, "Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten", *T.Gem.* 2021/1, (17) 26-27).

⁴⁴⁴ Zie in dit verband I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, "Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten", *T.Gem.* 2021/1, (17) 23.

⁴⁴⁵ Art. 2, § 1, 2° eerste lid Wet 19 december 1974.

⁴⁴⁶ Art. 11, § 1, eerste lid, 2° Wet 19 december 1974.

termen "organisatie van het werk"⁴⁴⁷. Dat uitvoeringsbesluit laat echter nog altijd op zich wachten⁴⁴⁸. Dat zorgt dan weer voor fricties omdat het niet duidelijk is of "organisatie van het werk" complementair is aan het begrip "arbeidsduur" en op die grond al dan niet beperkt blijft tot de nadere regels van de arbeidsduur⁴⁴⁹.

169. Zoals onder meer blijkt uit onze uiteenzetting hierboven, is de grens tussen onderhandelings- en overlegaangelegenheden niet altijd even duidelijk te trekken. Onderhandelen over overlegkwesties mag⁴⁵⁰, het omgekeerde niet⁴⁵¹, aldus de Raad van State. Er tekent zich een trend af om over zo veel mogelijk zaken te onderhandelen. De vakbonden zijn daarin vragende partij, vooral omdat protocollen *de facto* een grotere (politieke) waarde blijken te hebben dan met redenen omklede adviezen (*supra*, nrs. 151 en 154). Het voordeel voor de overheid is dat een dubbele procedure wordt vermeden als een tekst zowel onderhandelings- als overlegtopics bevat. Vraag is nog maar of deze verschillende elementen er niet toe (kunnen) leiden dat de bestaande scheidingslijn tussen onderhandelings- en overlegaangelegenheden steeds meer vervaagt. De vervolgvragen zijn dan of dat onderscheid dan nog verder moet worden aangehouden en of men de bevoegdheid van de overlegcomités dan niet beter zou beperken tot kwesties die betrekking hebben op het welzijn van de werknemers.

170. Op het eerste gezicht is de lijst van aangelegenheden waarover er onderhandeld of overlegd moet worden met de representatieve vakbonden, behoorlijk lang. Op de keper beschouwd, gaat het echter vrijwel uitsluitend om strikt juridische, algemene maatregelen met een zekere impact, hoofdzakelijk op het statutair tewerkgestelde personeel. Wanneer het aankomt op het uitzetten van een strategisch beleid waarvan de implementatie bijna altijd een aanzienlijke weerslag zal hebben op het personeel, is de overheid niet verplicht om de vakbonden te consulteren. Moest de overheid de personeelsvertegenwoordigers toch al willen betrekken in de fase van de strategiebepaling, dan kan dat enkel via officieuze,

⁴⁴⁷ Art. 2, § 1, 2°, tweede lid Wet 19 december 1974.

⁴⁴⁸ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 71.

⁴⁴⁹ Zie hierover R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 298-300.

⁴⁵⁰ RvS 26 februari 1999, nr. 78.993, Debrus en Boucher, punt 10, www.raadvanstate.be/Arrets/7-8000/900/78993.pdf, APM 1999, 34 (samenvatting): "que, dans cette mesure, l'exception est tardive; qu'au demeurant, le projet de cadre organique a été soumis non seulement à la concertation, mais également à la négociation bien que celle-ci ne s'imposât pas en la matière; que la négociation est une procédure plus contraignante que la concertation, qui ne débouche pas sur un simple avis, mais sur un protocole, visé, en l'espèce, dans le préambule de l'acte entrepris; qu'il s'ensuit qu'en toute hypothèse, l'irrégularité alléguée serait couverte; que l'exception n'est pas accueillie." Het voorgaande wordt bevestigd in RvS 30 maart 1999, nr. 79.561, Van Obergen, www.raadvanstate.be/Arresten/79000/50-0/79561.pdf. Zie ook A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 48-49.

⁴⁵¹ RvS 11 februari 1998, nr. 71.733, Livemont, www.raadvanstate.be/Arresten/71000/700/71733-vert.pdf.

informele weg. Dit alles lijkt ons geen goede zaak. Overheid en vakbonden worden bestempeld als sociale “partners”. Het verleden heeft ook uitgewezen dat het niet tijdig consulteren van de vakbonden bij belangrijke hervormingen tot een enorme weerstand kan leiden⁴⁵².

⁴⁵² De Vlaamse overheid kan daarvan meespreken. Ettelijke jaren geleden ontwierp de Vlaamse overheid, ergens in de catacomben van het Intussen gesloopte Boudewijngebouw, een blauwdruk voor een vernieuwd loopbaan- en beloningsbeleid. Nadat deze blauwdruk aan de vakbonden was voorgesteld, werd onmiddellijk duidelijk dat er totaal geen draagvlak was. Volgens de vakbonden moesten alle personeelsleden de keuze krijgen om wel of niet in te stappen in het nieuwe loopbaan- annex beloningssysteem, wat uiteraard niet de bedoeling kon zijn. Intussen zijn we zoveel jaren verder en blijkt de invoering van een vernieuwd loopbaan- en verloningsbeleid nog steeds geen evidentie.

HOOFDSTUK 6 – PUBLIEKE SECTOR ALS “VERGETEN” SECTOR

Afdeling 1 – Privésector “boven”

171. Een groot deel van onze sociale wetgeving is ontworpen met het (overleg)model van de particuliere sector voor ogen. Dit neemt niet weg dat een aantal arbeidsrechtelijke wetten evenzeer toepasselijk werd verklaard op alle of een deel van de overheidswerkgevers en hun personeel, ongeacht de wijze van tewerkstelling. De moeilijkheid daarbij is dat op procedureel vlak het *instrumentarium* waarover een werkgever in de private sector beschikt, niet voorhanden is in de publieke sector⁴⁵³. Daardoor zijn die wetten slechts gedeeltelijk uitvoerbaar voor publiekrechtelijke werkgevers. Om die reden opent de Wet Vakbondsstatuut de mogelijkheid om de Arbeidsreglementenwet (*infra*, afdeling 2, § 2), de Feestdagenwet en de Arbeidswet (*infra*, afdeling 2, § 3) bij koninklijk besluit aan te passen⁴⁵⁴.

172. Verder staat het buiten kijf dat de wetgeving in verband met het welzijn op het werk alle werkgevers integraal bindt, ongeacht of zij tot de private of de publieke sector behoren. De analoge toepassing van de algemene bepalingen uit de Welzijnswet Werknemers (en van de Codex over het Welzijn op het werk) in de publieke sector zorgt echter voor een aantal problemen (*infra*, afdeling 2, § 1).

173. Hieronder gaan we kort in op enkele concrete voorbeelden die illustreren hoe krampachtig het eraan toegaat als het erop aankomt om het arbeidsrecht vorm te geven in een publiekrechtelijke context. Dat dit vooral te wijten is aan het naast elkaar bestaan van twee, zeer uiteenlopende regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen, is een open deur intrappen. Dat een (meer) gelijklopend systeem de zaken enorm zou vereenvoudigen, lijkt momenteel nog een beetje als bonken op een gesloten deur.

Afdeling 2 – Concrete voorbeelden

§ 1. Welzijnswetgeving

A. Comités voor preventie en bescherming op het werk

174. Het algemene vakbondsstatuut en verschillende andere bijzondere regelingen betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector dragen de bevoegd-

⁴⁵³ Zie voor voorbeelden: I. DE WILDE, “Arbeidstijd in de publieke sector: toepassingsgebied, vergelijking en knelpunten Arbeidswet en Arbeidstijdwet”, *Or.* 2019, (334) 344. Een misschien iets meer marginaal punt van kritiek is dat enkel het advies van de Nationale Arbeidsraad vereist is in geval van een voorgestelde wijziging van tal van arbeidsrechtelijke wetten. Wanneer die wetten evengoed van toepassing zijn op publiekrechtelijke werkgevers, hebben de overheidsvakbonden geen stem in het kapittel. Enkel als een wetswijziging uitsluitend de publieke sector aangaat, wordt het vereiste advies van de NAR vervangen door dat van het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten.

⁴⁵⁴ Art. 19bis Wet 19 december 1974.

heden die in de particuliere sector toekomen aan de comités voor preventie en bescherming op het werk, systematisch over aan de overlegcomités⁴⁵⁵. Een voordeel vanuit het oogpunt van het welzijn van de werknemers lijkt te zijn dat ook in besturen met minder dan vijftig personeelsleden het bevoegde overlegcomité zich moet buigen over welzijnskwesties. Op zich is dat een goede zaak, want het is belangrijk dat de nodige aandacht uitgaat naar preventie en bescherming op het werk, ook in kleine entiteiten. Een nadeel is dat op het niveau van een individueel bestuur op regelmatige basis twee aparte vergaderingen van het overlegcomité moeten worden gehouden. Dat probleem zou kunnen worden ondervangen wanneer ons voorstel wordt gevolgd om de overlegcomités enkel nog te belasten met welzijnsaangelegenheden (*supra*, nr. 169).

175. Eerder hebben we er al op gewezen dat de oprichting van speciale overlegcomités veeleer een maat voor niets is en voor meer verwarring dan duidelijkheid zorgt (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 3, § 3).

B. Andere toepassingsproblemen

176. Het is niet altijd (even) voor de hand liggend welke invulling in de publieke sector moet worden gegeven aan de begrippen “werkgever” en “hiërarchische lijn”⁴⁵⁶. Het is van cruciaal belang om te weten welke personen hieronder verstaan worden, gelet op de mogelijke strafrechtelijke verantwoordelijkheid en burgerrechtelijke aansprakelijkheid bij een onbehoorlijke uitoefening van de bevoegdheden. De “werkgever” als actor bij het welzijnsbeleid in overheidsdiensten zal moeten worden ingevuld overeenkomstig de administratiefrechtelijke regelgeving. De schaarse rechtspraak toont aan dat degenen die krachtens deze regelgeving beschikken over de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden om effectief maatregelen te nemen ter bevordering van het welzijn op het werk, worden beschouwd als werkgever⁴⁵⁷. De “hiërarchische lijn” bestaat uit de personen die actief zijn op elk niveau in de hiërarchie van de overheidsdienst in kwestie. De algemeen directeur van de gemeente wordt vaak aangehaald als voorbeeld. Op een lager niveau gaat het bijvoorbeeld om een ploegbaas of een diensthoofd⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Art. 39 KB 28 september 1984; MINISTERIE OPENBAAR AMBT EN MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Omz. 7 juni 2002 betreffende het welzijn op het werk in de overheidsdiensten onderworpen aan het vakbondsstatuut bij 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 15 juni 2002, 27.682-27.683, punt II.

⁴⁵⁶ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 35; K. REYNIERS, “Enkele knelpunten bij de implementatie en toepassing van de welzijnsreglementering in de publieke sector”, *TSR* 2006, (491) 519-520.

⁴⁵⁷ J. BUELENS, K. REYNIERS, I. VAN PUYVELDE, A. VAN REGENMORTEL (ed.) en V. VERVLIEET, *Handboek Welzijn op het werk (ed. 2019). Juridische aspecten*, Reeks van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, nr. 20, Brugge, die Keure, 2019, 172.

⁴⁵⁸ J. BUELENS, K. REYNIERS, I. VAN PUYVELDE, A. VAN REGENMORTEL (ed.) en V. VERVLIEET, *Handboek Welzijn op het werk (ed. 2019). Juridische aspecten*, Reeks van het Belgische genootschap voor arbeids- en

177. In sommige gevallen is het voorafgaande akkoord van het comité voor preventie en bescherming op het werk nodig⁴⁵⁹. Dit staat haaks op het feit dat de overlegorganen in het raam van de Wet Vakbondsstatuut uitsluitend over een adviserende bevoegdheid beschikken⁴⁶⁰ (*supra*, nr. 154). De vraag rijst of een overlegcomité in welzijnsaangelegenheden wel tot een akkoord kan komen. Een rondzendbrief van 7 juni 2002 betreffende het welzijn op het werk in overheidsdiensten bepaalt dat in geval van tegenstrijdigheid tussen het KB van 28 september 1984 en het KB van 3 mei 1999 betreffende de opdrachten en de werking van de comités voor preventie en bescherming op het werk – intussen opgeheven⁴⁶¹ en vervangen door de Codex over het Welzijn op het werk⁴⁶² – het KB van 28 september 1984 voorrang moet krijgen⁴⁶³. Dit lijkt tot gevolg te hebben dat een overlegcomité in de publieke sector enkel adviserend kan optreden. Volgens Reyniers volgt echter uit de context van de rondzendbrief dat het primaat van het KB van 28 september 1984 enkel geldt voor de werking van de overlegcomités. Het primaat raakt niet aan de bijzondere opdracht van overlegorganen in het raam van welzijnsaangelegenheden⁴⁶⁴. Om die reden kunnen overlegcomités naar het oordeel van de genoemde auteur wel degelijk tot een akkoord komen. Daarnaast benadrukt zij de wil van de wetgever om alle bevoegdheden die in de particuliere sector worden uitgeoefend door het comité voor preventie en bescherming op het werk, in de publieke sector op te dragen aan het overeenkomstige overlegcomité⁴⁶⁵. Zij besluit dat overlegcomités wel degelijk bevoegd zijn om een akkoord te verlenen en dat het woord “advies” uit artikel 48, 6° van het KB van 28 september 1984 in welzijns-aangelegenheden moet worden gelezen als “akkoord”⁴⁶⁶. Deze zienswijze heeft wel het eigenaardige gevolg dat de unilaterale beslissingsmacht van de overheidswerkgever niet opgaat voor welzijnskwesties, maar wel voor de arbeidsvoorwaarden. Bij deze stelling van Reyniers is toch enige voorzichtigheid geboden als we de genese van het huidige artikel 32*quater*, § 1 van de Welzijnswet Werk-

sozialezekerheidsrecht, nr. 20, Brugge, die Keure, 2019, 176; K. REYNIERS, “Enkele knelpunten bij de implementatie en toepassing van de welzijnsreglementering in de publieke sector”, *TSR* 2006, (491) 532-533.

⁴⁵⁹ Zie bijvoorbeeld art. 32^{sexies}, § 1 en § 2 Welzijnswet Werknemers.

⁴⁶⁰ Art. 48, 6° KB 28 september 1984.

⁴⁶¹ Het KB werd opgeheven bij art. 2, 5° KB 28 april 2017 tot vaststelling van boek II – Organisatorische structuren en sociaal overleg van de codex over het welzijn op het werk (*BS* 2 juni 2017).

⁴⁶² Zie boek II, titel 7 Codex over het Welzijn op het werk.

⁴⁶³ MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN EN MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Omz. 7 juni 2002 betreffende het welzijn op het werk in de overheidsdiensten onderworpen aan het vakbondsstatuut bepaald bij 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* 15 juni 2002 (ed. 2), 27.688, punt 5.2.1.

⁴⁶⁴ MINISTERIE VAN AMBTENARENZAKEN EN MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Omz. 7 juni 2002 betreffende het welzijn op het werk in de overheidsdiensten onderworpen aan het vakbondsstatuut bepaald bij 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* 15 juni 2002 (ed. 2), 27.689-27.690, punt 5.3.

⁴⁶⁵ Zie art. 11, § 2 Wet 19 december 1974 en art. 39 KB 28 september 1984.

⁴⁶⁶ J. BUELENS, K. REYNIERS, I. VAN PUYVELDE, A. VAN REGENMORTEL (ed.) en V. VERVLIEET, *Handboek Welzijn op het werk* (ed. 2019). *Juridische aspecten*, Reeks van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, nr. 20, Brugge, die Keure, 2019, 188-190; K. REYNIERS, “Enkele knelpunten bij de implementatie en toepassing van de welzijnsreglementering in de publieke sector”, *TSR* 2006, (491) 539.

nemers⁴⁶⁷ in ogeschouw nemen⁴⁶⁸. Dit artikel verplicht de werkgevers om de nodige preventiemaatregelen vast te leggen om geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk te voorkomen⁴⁶⁹. Die maatregelen betreffen onder meer de procedures wanneer er een melding gebeurt van feiten⁴⁷⁰ en vereisen het akkoord van het comité voor preventie en bescherming op het werk⁴⁷¹. Indien geen akkoord wordt bereikt, vraagt de werkgever het advies van de sociaal inspecteur⁴⁷². Als na dat advies nog geen akkoord uit de bus komt, kan de werkgever de maatregelen treffen voor zover ten minste twee derde van de leden-vertegenwoordigers van de personeelsleden binnen het comité hun akkoord geven⁴⁷³. Deze laatste bepaling wordt echter ingeleid met: *“onverminderd de toepassing van de bepalingen tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel”*. Deze aanvulling is er gekomen na advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Daarin werd de boodschap meegegeven dat de stellers van het ontwerp moesten nagaan in hoeverre het ontwerpartikel ook toepassing kan vinden op de werkgevers die onder het algemene vakbonds-statuut vallen *“gelet op de specificiteit van de met toepassing van die wet op te richten organen”*⁴⁷⁴. Dit betekent dat het akkoord van twee derde van de vakbonds-afgevaardigden in de overlegcomités niet vereist is.

178. In het verlengde van het voorgaande rijst meer in het algemeen de vraag of de bepalingen van het KB van 28 september 1984 betreffende de werking van de overlegcomités die de bevoegdheden uitoefenen van de CPBW's, in geval van tegenstrijdigheid al dan niet de voorrang hebben op de uitvoeringsbesluiten van de Welzijnswet Werknemers. In een rondzendbrief van 2 juni 2002 staat over het KB van 28 september 1984 te lezen: *“Deze bepalingen zijn evenwel summier, zodat men zich kan inspireren op de bepalingen van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de opdrachten en de werking van de comités voor preventie en bescherming op het werk. Mochten er inzake de werking tegenstrijdigheden bestaan tussen beide koninklijke besluiten, dan primeert het koninklijk besluit van 28*

⁴⁶⁷ Art. 32quater (toenmalig § 1) Welzijnswet Werknemers werd ingevoegd bij art. 5 wet 11 juni 2002 betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk (BS 22 juni 2002) en vervangen bij art. 5 wet 10 januari 2007 tot wijziging van verschillende bepalingen betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk waaronder deze betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk (BS 6 juni 2007).

⁴⁶⁸ Zie ook A. LUCAS in Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie, *Het vakbondsstatuut van de overheidsdiensten – Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, eigen uitgave, 2011, 16, www.ccconsult.be/wp-content/uploads/2013/03/cursus-uitgebreid.pdf.

⁴⁶⁹ Art. 32quater, eerste lid Welzijnswet Werknemers.

⁴⁷⁰ Zie art. 32quater, derde lid, 2° Welzijnswet Werknemers.

⁴⁷¹ Art. 32quater, vierde lid Welzijnswet Werknemers.

⁴⁷² Art. 32quater, vijfde lid Welzijnswet Werknemers.

⁴⁷³ Art. 32quater, zesde lid Welzijnswet Werknemers.

⁴⁷⁴ Adv.RvS nr. 40.632/1, 29 juni 2006 bij het wetsontwerp tot wijziging van verschillende bepalingen betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk waaronder deze betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2686/1, 66, www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/2686/51K2686001.pdf.

september 1984.”⁴⁷⁵ Een eerste bedenking hierbij is dat het KB van 3 mei 1999, dat intussen geïntegreerd is in de Codex over het Welzijn op het werk⁴⁷⁶, van een latere datum is. In het licht daarvan rijst de vraag of het adagium *lex posterior derogat lege priori* al dan niet van toepassing is. Ten tweede is de welzijnswetgeving, op een zeer beperkt aantal afwijkingen na, integraal van toepassing op alle personeelsleden van de ganse publieke sector. Het lijkt logisch dat als er niet uitdrukkelijk van die wetgeving wordt afgeweken, de inhoud ervan gelijkelijk van toepassing is op de particuliere en de publieke sector.

§ 2. Arbeidsreglementenwet

179. De regelgever heeft de mogelijkheid aangegrepen om de procedures in het raam van de Arbeids-reglementenwet die op de private sector is geijkt, aan te passen aan de specificiteit van het vakbondsstatuut (*supra*, nr. 171). Dat daarmee alle problemen van de baan zijn, is een illusie. Vooral over de procedure in geval van onenigheid over (de wijziging van) het arbeidsreglement bestaat er... heel wat onenigheid.

180. De Arbeidsreglementenwet omvat een procedure in geval van onenigheid⁴⁷⁷. Bij gebrek aan een “eenparig gemotiveerd advies” van het overlegcomité over de bepalingen van het arbeidsreglement, wordt het geschil uiterlijk vijftien dagen na het definitief worden van de notulen door de voorzitter ter kennis gebracht van de sociaal inspecteur. Deze laatste tracht binnen een termijn van dertig dagen de uiteenlopende standpunten te verzoenen. Als hij daar niet in slaagt, wordt het conflict binnen de vijftien dagen na het procesverbaal van niet-verzoening voor onderhandeling voorgelegd aan één van de onderafdelingen van Comité C of aan het bevoegde sectorcomité. Nadat het protocol van die onderhandeling definitief is geworden, stelt de overheid het arbeidsreglement vast of brengt ze de wijziging-en in het arbeidsreglement aan. De Raad van State merkte op dat geen rekening is gehouden met een eventuele onenigheid in Comité A⁴⁷⁸. Volgens de regering zal de toepassing van deze regeling moeten uitwijzen of het opportuun is om ook hiervoor een beroepsprocedure uit te werken⁴⁷⁹.

⁴⁷⁵ MINISTERIE OPENBAAR AMBT EN MINISTERIE VAN TEWERKSTELLING EN ARBEID, *Omz. 7 juni 2002 betreffende het welzijn op het werk in de overheidsdiensten onderworpen aan het vakbondsstatuut bij 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 15 juni 2002 (ed. 2), 27.688, punt 5.2.1.

⁴⁷⁶ De bepalingen van het vroegere KB 3 mei 1999 zijn opgenomen in boek II, titel 7 en titel 8 van de Codex over het Welzijn op het werk.

⁴⁷⁷ Art. 15*quinquies*, § 2 Arbeidsreglementenwet.

⁴⁷⁸ Zie ook Adv.RvS bij het koninklijk besluit van 13 februari 1998 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, BS 22 april 1998, 12.314. Het gaat om Adv.RvS nr. 26.362/1, 9 oktober 1997 bij het ontwerp van koninklijk besluit tot uitvoering van artikel 19*bis* van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/26362.pdf.

⁴⁷⁹ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 13 februari 1998 tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, BS 22 april 1998, 12.311.

181. Rondzendbrief BA 2004/02 van 12 maart 2004 betreffende de arbeidsduur in de lokale sector⁴⁸⁰ vermeldt dat het arbeidsreglement altijd moet overeenstemmen met de rechtspositieregels vastgelegd in andere teksten, bijvoorbeeld in een wet, besluit, reglement, enzovoort. De rondzendbrief kwalificeert het als onbehoorlijk om in een arbeidsreglement een afwijkende bepaling op te nemen. Dit zou betekenen dat de overheidswerkgever niet enkel het arbeidsreglement, maar ook impliciet de rechtspositieregeling wijzigt⁴⁸¹. Het kan niet de bedoeling zijn dat een personeelslid zelf moet uitzoeken welke bepalingen uit zijn rechtspositieregeling stilzwijgend werden vervangen door een recentere bepaling in het arbeidsreglement. Ook de Raad van State benadrukte in een arrest van 26 maart 2013 die informatieve functie van een arbeidsreglement⁴⁸². Het arbeidsreglement is volgens de doelstelling van de wetgever een document waarin alle toepasselijke regels voor het personeel kunnen worden teruggevonden, maar is in beginsel geen administratieve akte waartegen een beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State⁴⁸³.

182. De vraag rijst of de interventie van de sociaal inspecteur van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) enkel bedoeld is voor de bespreking van elementen die geen onderhandelings- of overlegaangelegenheid zijn en verplicht moeten worden opgenomen in het arbeidsreglement, dan wel voor alle elementen die voor overleg moeten worden voorgelegd.

De website van de FOD WASO⁴⁸⁴ laat uitschijnen dat de tussenkomst van de sociaal inspecteur geldt voor alle overlegaangelegenheden. Deze zienswijze leidt ertoe dat in geval van onenigheid een meer veeleisende procedure moet worden gevolgd voor de bespreking van een overlegkwestie in het arbeidsreglement dan voor de bespreking van een onderhandelingsaangelegenheid. Dit lijkt in strijd met de visie van de Raad van State dat de onderhandelingsprocedure zwaarder is dan de overlegprocedure. Bovendien zouden de vak-

⁴⁸⁰ BS 8 april 2004.

⁴⁸¹ Voor een bespreking van de verhouding annex wisselwerking tussen het arbeidsreglement en de rechtspositieregeling, zie I. De Wilde, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 160-162.

⁴⁸² RvS 26 maart 2013, nr. 222.987, Kaddes, www.raadvanstate.be/Arrets/222000/900/222987.pdf, APT 2013, 331 (samenvatting).

⁴⁸³ I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 161. Niettemin vloeit uit de rechtspraak van de Raad van State voort dat het arbeidsreglement toch kan worden aangevochten wanneer het nieuwe regels vaststelt. In die situatie is er volgens de Raad van State wel degelijk sprake van een reglementaire akte en kan de beslissing waarbij het (gewijzigde) arbeidsreglement werd aangenomen, toch worden vernietigd door de Raad van State (zie RvS 26 maart 2013, nr. 222.987, Kaddes, www.raadvanstate.be/Arrets/222000/900/222987.pdf, APT 2013, 331 (samenvatting): “*que cependant, la loi du 18 décembre 2002 précitée, ne prive nullement les personnes morales de droit public qu’elle vise, de la faculté d’adopter de nouvelles règles relatives au statut de leur personnel ni ne les empêche de les intégrer dans leur règlement de travail; que lorsqu’un tel règlement de travail revêt un caractère mixte, c’est-à-dire lorsqu’il ne se contente pas de codifier des règles existantes mais en énonce de nouvelles, il s’agit d’un acte à portée réglementaire qui peut faire l’objet d’un recours devant le Conseil d’État*”).

⁴⁸⁴ Zie www.werk.belgie.be/defaultTab.aspx?id=397.

organisaties in deze benadering de verzoening als een stok achter de deur kunnen gebruiken die overheden ertoe moet aanzetten om tot een akkoord te komen.

De Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning (FOD BOSA) is daarentegen – volgens ons terecht – van mening dat de wetgever, door de verruiming van de verplichting om een arbeids-reglement op te stellen tot de publieke sector, nooit heeft willen ingrijpen in de bestaande onderhandelings- en overlegprocedures van de Wet Vakbondsstatuut⁴⁸⁵. Overeenkomstig deze zienswijze is de interventie van de sociaal inspecteur beperkt tot geschillen over kwesties die noch een onderhandelings-, noch een overlegaangelegenheid zijn en die toch moeten worden vermeld in het arbeidsreglement⁴⁸⁶. Het is haast onmogelijk om hiervan een concreet voorbeeld te (kunnen) verzinnen⁴⁸⁷. De verzoeningsprocedure hoeft dan ook zelden of nooit toegepast te worden⁴⁸⁸.

De voormalige minister van Werk, Kris Peeters, verdedigt evenwel het standpunt van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, die bevoegd is voor de toepassing van de Arbeidsreglementenwet⁴⁸⁹.

Idealiter zal een rechter hierover meer duidelijkheid scheppen. Formeel trekt de FOD WASO momenteel aan het langste eind omdat deze federale overheidsdienst instaat voor het toezicht op de naleving van de Arbeidsreglementenwet (en de Arbeidswet⁴⁹⁰), zij het dat de

⁴⁸⁵ Het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, *Parl.St. Kamer* 2001-02, nr. 2031/1, 5-6, www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/2031/50K2031001.pdf, geeft een toelichting bij de redenen voor de uitbreiding tot de publieke sector van de verplichting om een arbeidsreglement op te stellen. Het doel is om de werknemers duidelijk te informeren over de belangrijkste elementen van hun arbeidsovereenkomst en arbeidsverhouding. Het arbeidsreglement heeft slechts een informatiefunctie. De interpretatie van de FOD WASO kent volgens ons dan ook een juridisch belang toe aan het arbeidsreglement dat de wetgever niet voor ogen had. Verder geeft het wetsontwerp aan dat heel wat van de verplichte vermeldingen in het arbeidsreglement voor de overheidsdiensten geregeld is in specifieke teksten, waarnaar kan worden verwezen (zie wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, *Parl.St. Kamer* 2001-02, nr. 2031/1, 8, www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/2031/50K2031001.pdf). Tot slot beklemtoont het wetsontwerp dat de tenuitvoerlegging van de Arbeidsreglementenwet geen afbreuk doet aan de naleving van het vakbondsstatuut (zie wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, *Parl.St. Kamer* 2001-02, nr. 2031/1, 9, www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/2031/50K2031001.pdf).

⁴⁸⁶ Brief 13 maart 2018 van mevrouw Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, aan de heer Kris Peeters, federaal minister van Werk.

⁴⁸⁷ R. JANVIER, "Tuchtregime voor contractanten in overheidsdienst: een (des)illusie" in S. LUST en P. LUYPAERS (eds.), *Tucht en deontologie*, Brugge, die Keure, 2007, (63) 77, nr. 37.

⁴⁸⁸ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 38.

⁴⁸⁹ Brief 14 mei 2018 van de heer Kris Peeters, federaal minister van Werk, aan mevrouw Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur.

⁴⁹⁰ Als er overheden bij betrokken zijn die de Arbeidswet volgen, kan het bestuur voor de overlegaangelegenheden toch het best effectief de overlegprocedure toepassen en vervolgens desgevallend de verzoeningsprocedure, omdat de sociale inspectie van de FOD WASO ook de toepassing

benadering van deze dienst niet gesteund is op een duidelijke wettekst. Inhoudelijk is het standpunt van de FOD BOSA veel logischer en meer in lijn met de essentie van het vakbondsstatuut.

183. De overheidswerkgever is ertoe gehouden om binnen de acht dagen na de inwerkingtreding van het arbeidsreglement en de wijzigingen ervan, een afschrift toe te sturen aan de sociaal inspecteur⁴⁹¹. Binnen dezelfde termijn moet ook een kopie worden overgemaakt aan de voorzitter van het bevoegde onderhandelingscomité⁴⁹², althans wanneer er in het arbeidsreglement wordt afgeweken van de normale regels op het vlak van arbeidsduur⁴⁹³. Deze laatste bepaling zal echter maar effectief gelden nadat de vakbondsprocedures bedoeld in de Arbeidswet, aangepast zullen zijn aan de principes van het vakbondsstatuut. Tot nu toe is dat (nog steeds) niet gebeurd⁴⁹⁴ (*infra*, § 4).

§ 3. Arbeidswet

184. Wat de Arbeidswet betreft werd daarentegen nog steeds geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij koninklijk besluit een equivalente procedure uit te werken voor het geval dat de Cao-wet niet van toepassing is (*supra*, nr. 171). Dit leidt ertoe dat de overheidswerkgevers met een industriële of commerciële activiteit en degene die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verstrekken, minder flexibiliteit genieten dan de werkgevers uit de private sector, vooral op het vlak van de arbeids- en rusttijden⁴⁹⁵. De meeste afwijkingen vereisen immers een interventie van het bevoegde paritair comité of een (algemeen bindend verklaarde) collectieve arbeidsovereenkomst⁴⁹⁶.

van de Arbeidswet controleert en het bestuur anders wellicht zal worden teruggefloten door de FOD WASO.

⁴⁹¹ Zie art. 15, zevende lid, eerste zin Arbeidsreglementenwet.

⁴⁹² Art. 15*sexies* Arbeidsreglementenwet.

⁴⁹³ Meer bepaald wanneer toepassing wordt gemaakt van art. 20*bis* Arbeidswet of van de mogelijkheid om de referentieperiode te verlengen, zoals bepaald bij art. 26*bis* Arbeidswet of bij art. 11*bis* Arbeidsovereenkomstenwet.

⁴⁹⁴ I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 208-209; I. DE WILDE, R. JANVIER en L. VANHOUTTE, *Arbeidstijd bij de Vlaamse lokale besturen: stand van zaken, knelpunten en beleidsvoorstellen*, Brugge, die Keure, 2014, 308.

⁴⁹⁵ Zie art. 3, § 1, 1° Arbeidswet (*i.e.* instellingen die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen of instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen). Voor een gedetailleerde bespreking van het toepassingsgebied van de Arbeidswet, zie I. DE WILDE, R. JANVIER en L. VANHOUTTE, *Arbeidstijd bij de Vlaamse lokale besturen. Stand van zaken, knelpunten en beleidsvoorstellen*, Brugge, die Keure, 2014, 26 e.v. en de verwijzingen aldaar.

⁴⁹⁶ Zie I. DE WILDE, “Arbeidstijd in de publieke sector: toepassingsgebied, vergelijking en knelpunten Arbeidswet en Arbeidstijdwet”, *Or.* 2019, (334) 343-344 en R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 314, waar een overzicht wordt gegeven van de bepalingen uit hoofdstuk III van de Arbeidswet waarvoor er voor overheidswerkgevers die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen of geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen,

geen afwijkingsmogelijkheid bestaat wegens gebrek aan een equivalent(e procedure) in uitvoering van artikel 19*bis*, 2° van de Wet Vakbondsstatuut.

HOOFDSTUK 7 – WILDGROEI AAN “APARTE” REGELINGEN

Afdeling 1 – Algemeen vakbondsstatuut

185. Hoewel de werkingssfeer van het algemene vakbondsstatuut, historisch gezien⁴⁹⁷, stelselmatig werd verruimd, is het een illusie te denken dat de volledige publieke sector in het toepassingsgebied van dat algemene vakbondsstatuut begrepen is. Dat blijkt trouwens ook al onmiddellijk uit de opsomming van uitgesloten overheidswerkgevers conform de Wet van 19 december 1974⁴⁹⁸. Voor de meeste uitgesloten categorieën geldt een aparte regeling, los van het algemene vakbondsstatuut⁴⁹⁹. Daarnaast onttrekt het KB van 28 september 1984 nog enkele kleinere groepen aan de werkingssfeer van het algemene vakbondsstatuut⁵⁰⁰, en dat om diverse redenen⁵⁰¹.

186. Als de potentiële werkingssfeer volgens de Wet van 19 december 1974 en het effectieve toepassingsgebied van het algemene vakbondsstatuut tegenover elkaar worden afgezet, blijkt dat de polders en wateringen niet voorkomen in de opsomming zoals vervat in het KB van 28 september 1984⁵⁰². De reden daarvoor is niet duidelijk⁵⁰³. Wat wel vaststaat, is het gebrek aan een rechtspositie voor het personeel in dienst van deze lokale overheden. Het ontbreekt bovendien aan een kader dat vormt geeft aan de collectieve arbeidsverhoudingen voor deze groep van overheidsbesturen. Het feit dat het aantal personeelsleden in dienst van de polders en wateringen beperkt is⁵⁰⁴, doet geen afbreuk aan deze kritiek.

187. De regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen is nog steeds een federale bevoegdheid⁵⁰⁵. Artikel 87, § 5 BWHI maakt echter een uitzondering voor de *Radio-Télévision*

⁴⁹⁷ Zie voor de historiek R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 3-38.

⁴⁹⁸ Art. 1, § 2 en § 3 Wet 19 december 1974.

⁴⁹⁹ Zie voor meer informatie over deze regelingen R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 505-655.

⁵⁰⁰ Art. 4 KB 28 september 1984. Uit ons onderzoek is gebleken dat de personeelsleden van de Cel voor Financiële Informatieverwerking op geen enkele regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen kunnen terugvallen. Verdere navraag heeft ons geleerd dat de CFI *de facto* de inhoud overneemt van de collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten in het Aanvullend Paritair Comité 200 voor de bedienden (zie werk.belgie.be/nl/themas/paritaire-comites-en-collectieve-arbeidsovereenkomsten-caos/pari-taire-comites-3).

⁵⁰¹ Zie voor een toelichting bij deze redenen R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 93-94.

⁵⁰² De polders en wateringen komen wel voor in art. 1, § 1, 5° Wet 19 december 1974.

⁵⁰³ Naar het oordeel van Alexander Lucas is die reden waarschijnlijk gelegen in het feit dat het personeel van de polders en wateringen (destijds toch in 1984) hoofdzakelijk deeltijds was tewerkgesteld. Het waren vaak landbouwers die enkele uren per week voor de polders en wateringen werkten.

⁵⁰⁴ De directeur van de Vereniging van Vlaamse Polders en Wateringen beschikt niet over precieze cijfers, maar raamt het aantal personeelsleden in dienst van de polders en wateringen in Vlaanderen op 70 VTE (zie e-mail 15 april 2020 van mevrouw Katrien Coene, directeur VVPW, aan Ria Janvier).

⁵⁰⁵ Art. 87, § 5 BWHI.

belge de la Communauté Française (RTBF) en het *Commissariat général aux relations interntionales de la Communauté Française* (CGRI)⁵⁰⁶. Deze uitzonderingen kunnen als volgt worden verklaard. Toen de gemeenschaps- en gewestinstellingen – bij gebrek aan een andersluidende bepaling – nog bevoegd waren om gestalte te geven aan een eigen vakbondsstatuut, hebben de twee genoemde instellingen van deze mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruikgemaakt. Later werd de bevoegdheid voor het uitwerken van een vakbondsstatuut voor de gemeenschaps- en gewestinstellingen opnieuw overgeheveld naar de federale wetgever. Er werd besloten dat deze beide gemeenschapsinstellingen het al geldende, eigen vakbondsstatuut verder mochten blijven toepassen. Naderhand werd het CGRI opgedoekt en gingen diens rechten en plichten over naar *Wallonie-Bruxelles International*⁵⁰⁷, dat onder Sectorcomité XVI – Waals Gewest ressorteert⁵⁰⁸. Voor de RTBF geldt daarentegen nog steeds een eigen regeling⁵⁰⁹. Niettemin kan de bevoegde gemeenschapsregering beslissen om op deze instelling het algemene vakbondsstatuut toe te passen op basis van de Wet van 19 december 1974⁵¹⁰.

De vraag rijst of het – wegens louter toevallige, historische redenen – te verantwoorden is dat een eigenstandige regeling geldt voor één welbepaalde gemeenschapsinstelling. Bovendien ressorteren de Vlaamse en de Duitstalige tegenhanger van de RTBF wel onder het algemene vakbondsstatuut. Het vakbondsstatuut van het personeel van de RTBF wijkt op een aantal, toch wel fundamentele punten af van het algemene vakbondsstatuut. Zo stelde het decreet van de Franse Gemeenschap van 14 juli 1997 houdende het statuut van de «*Radio-Télévision*

⁵⁰⁶ Zie bijvoorbeeld RvS 5 november 1996, nr. 62.922, Orfinger, www.raadvanstate.be/Arresten/62000/9-00/62922.

⁵⁰⁷ De oprichting van *Wallonie-Bruxelles International* is het resultaat van het Samenwerkingsakkoord 20 maart 2008 tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot oprichting van een gemeenschappelijke entiteit voor de internationale betrekkingen “Wallonie-Bruxelles” (BS 23 mei 2008 (ed. 1), 26.684-26.688), zoals goedgekeurd door de betrokken overheden (zie Decr.W. 8 mei 2008 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot oprichting van een gemeenschappelijke entiteit voor de internationale betrekkingen “Wallonie-Bruxelles”, gedaan op 20 maart 2008 (BS 23 mei 2008 (ed. 1)); Decr.Fr. 9 mei 2008 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot oprichting van een gemeenschappelijke entiteit voor de internationale betrekkingen “Wallonie-Bruxelles” (BS 29 augustus 2008); Decr.Fr.Gem.Comm. 12 juni 2008 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad tot oprichting van een gemeenschappelijke entiteit voor de internationale betrekkingen “Wallonie-Bruxelles” (BS 26 augustus 2008)).

⁵⁰⁸ Zie bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector XVI, rubriek B, 25°, ingevoerd bij art. 33, 2° KB 20 december 2007 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 23 januari 2008).

⁵⁰⁹ Die regeling maakt het voorwerp uit van Decr.Fr. 14 juli 1997 houdende het statuut van de «Radio-Télévision belge de la Communauté Française (RTBF)» (BS 28 augustus 1997).

⁵¹⁰ Art. 87, § 5, *in fine* BWHI.

belge de la Communauté Française (RTBF)» sociale verkiezingen in het vooruitzicht⁵¹¹. Die blijken echter nog steeds niet te hebben plaatsgevonden, bij gebrek aan een uitvoeringsbesluit van de Franse Gemeenschapsregering.

Afdeling 2 – Afwijkende regelingen

§ 1. Algemeen

188. De regeling voor het onderwijs is een geval “apart” omwille van de bevoegdheidskwestie en verdient alleen al om die reden een “aparte” behandeling (*infra*, hoofdstuk 8).

189. Voor de andere bijzondere categorieën is de vraag in hoeverre omwille van de specificiteit van die groepen een afzonderlijke regeling aangewezen c.q. echt noodzakelijk is en bijkomend hoe de verschillen tussen die bijzondere regelingen en het algemene vakbondsstatuut te verantwoorden zijn. Het is niet onze bedoeling om in te gaan op alle, al dan niet belangrijke, verschillen tussen de diverse bijzondere regelingen en het algemene vakbondsstatuut⁵¹². Wij betrachten in het volgende overzicht vooral een globale evaluatie.

§ 2. Wetgevende macht

190. Omwille van het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten is de uitvoerende macht niet bevoegd om het “statuut” van het personeel van de wetgevende macht *sensu lato* vast te stellen. Dit is een knelpunt in de mate dat het personeel in dienst van de wetgevende macht doorgaans aangewezen is op interne (soms veeleer informele) vormen van inspraak en bijgevolg grotendeels afhankelijk is van de (goede) bedoelingen van de “werkgever”. Het globale beeld dat wij ons hebben kunnen vormen van de regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen van het personeel in dienst van de wetgevende macht, is dat deze in de meeste gevallen schijnbaar niet echt werken, verouderd zijn en hiaten vertonen⁵¹³.

191. Wat betreft de leden, de griffiers en het personeel van het Vast Comité van toezicht op de politiediensten en van het Vast Comité van toezicht op de inlichtingendiensten, heeft onze analyse⁵¹⁴ geleid tot de volgende bevindingen. De leden en de griffiers van de Vaste Comités

⁵¹¹ Art. 19, § 1, 7° Decr.Fr. 14 juli 1997 houdende het statuut van de «Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF)».

⁵¹² Daarvoor verwijzen wij naar de gedetailleerde analyse van die onderscheiden regelingen in R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 505-655.

⁵¹³ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 890.

⁵¹⁴ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 513-516.

P en I kunnen niet terugvallen op enigerlei vorm van inspraak in hun rechtspositieregeling. Hoewel de “statuten” van het administratief personeel van de Vaste Comités van Toezicht op de politie- en inlichtingendiensten⁵¹⁵ voorzien in een personeelsvertegenwoordiging⁵¹⁶ en een daaraan gerelateerde erkenning van de vakbonden⁵¹⁷, heeft zich blijkbaar nog geen enkele vakbond hiervoor aangemeld⁵¹⁸. Enkel in het Vast Comité I blijkt de Commissie voor overleg met het personeel bestaande uit alle leden van het personeel als zodanig wel actief, zij het dat die commissie slechts sporadisch samenkomt⁵¹⁹.

192. Nog een laatste constatering is dat bepaalde groepen die schuilgaan onder de noemer van personeel van de wetgevende macht, zich op geen enkele vorm van collectieve inspraak kunnen beroepen. Dat geldt onder andere voor de leden en de griffiers van de Vaste Comités P en I (*supra*, nr. 191) en ook voor de instelling Federale Ombudsman⁵²⁰. De federale ombudsmannen worden benoemd door Kamer van volksvertegenwoordigers⁵²¹. Volgens de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn de federale ombudsmannen eigenlijk geen administratieve overheden, maar vormen zij een quasi-parlementaire overheid waarvan de activiteiten aansluiten bij die van de Kamer⁵²². De federale ombudsmannen genieten dezelfde rechtspositieregeling als de raadsheren van het Rekenhof⁵²³. Niet alleen de federale ombudsmannen blijven verstoken van een regeling aangaande de collectieve arbeidsverhoudingen. Dat is eveneens het geval voor het personeel van de instelling Federale Ombudsman⁵²⁴. Het gaat om een *sui generis*-instelling die de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft ingesteld en die bijgevolg als een publiekrechtelijke werkgever dient te

⁵¹⁵ BS 3 september 2002. Er bestaat geen enkele andere versie van het statuut dan de versie die is gepubliceerd in het hiervoor aangehaalde Staatsblad, een nieuw statuut had volgens de planning nog in 2019 voorgelegd moeten worden aan de Kamer van volksvertegenwoordigers (zie e-mail 26 juni 2019 van de heer Wouter De Ridder, griffier Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aan Sarah Palinckx).

⁵¹⁶ Deel drie, bestaande uit art. 203 tot en met art. 213 statuten van het administratief personeel van de Vaste Comités van Toezicht op de politie- en inlichtingendiensten.

⁵¹⁷ Art. 208 statuten van het administratief personeel van de Vaste Comités van Toezicht op de politie- en inlichtingendiensten.

⁵¹⁸ Zie e-mails 11 juni 2019 en 13 juni 2019 van het Secretariaat Vast Comité van Toezicht op de politiediensten, aan Ria Janvier; e-mail 26 juni 2019 van de heer Wouter De Ridder, griffier Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aan Sarah Palinckx.

⁵¹⁹ Zie e-mail 26 juni 2019 van de heer Wouter De Ridder, griffier Vast Comité van Toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, aan Sarah Palinckx.

⁵²⁰ Anno 2018 telde de instelling Federale Ombudsman vijftig medewerkers, die onder de leiding staan van twee federale ombudsmannen (zie, voor meer details, Federale Ombudsman, *Jaarverslag 2019*, Brussel, eigen uitgave, 121-124, www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jaarverslag_2019_federale_ombudsman.pdf).

⁵²¹ Art. 3, eerste lid wet 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen (BS 7 april 1995).

⁵²² Zie Adv.RvS nr. 22.853/2, 8 december 1993 bij het ontwerp van wet tot invoering van een ombudsman, 22, www.raadvst-cons-etat.be/dbx/adviezen/22853.pdf.

⁵²³ Art. 20 wet 22 maart 1995 tot instelling van federale ombudsmannen.

⁵²⁴ Anno 2018 telde de instelling Federale Ombudsman vijftig medewerkers, die onder de leiding staan van twee federale ombudsmannen (zie, voor meer details, Federale Ombudsman, *Jaarverslag 2019*, Brussel, eigen uitgave, 121-124, www.federaalombudsman.be/sites/default/files/jaarverslag_2019_federale_ombudsman.pdf).

worden gekwalificeerd. De instelling Federale Ombudsman bevindt zich op het vlak van de in de Belgische rechtsorde uitgewerkte regeling inzake personeelsvertegenwoordiging in een in se niet-geregelde situatie⁵²⁵. Er bestaat blijkbaar ook geen intern reglement dat deze lacune opvult.

§ 3. Staatsveiligheid⁵²⁶

193. Binnen de Staatsveiligheid dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de binnendiensten en de buitendiensten.

Het personeel van de binnendiensten is, anders dan de personeelsleden van de buitendiensten⁵²⁷, niet uitgesloten uit het toepassingsgebied van de Wet Vakbondsstatuut. Dit brengt met zich mee dat voor het personeel van de binnendiensten van de Staatsveiligheid het algemene vakbondsstatuut van toepassing is. De personeelsleden van de binnendiensten ressorteren onder Sectorcomité III – Justitie. Er werd ook een afzonderlijk basisoverlegcomité opgericht voor de binnendiensten van de Veiligheid van de Staat⁵²⁸.

Voor de personeelsleden van de buitendiensten van de veiligheid van de Staat geldt een eigen vakbondsstatuut⁵²⁹ waarvan de uitwerking meerdere decennia in beslag heeft genomen. Wat de bevoegdheden betreft van het onderhandelingscomité⁵³⁰ en het overlegcomité⁵³¹ voor de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat is er een vergaand parallellisme met de

⁵²⁵ Zie e-mail 17 juni 2019 van mevrouw Sofie Linthoudt, auditeur Federale Ombudsman, aan Sarah Palinckx.
⁵²⁶ Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 519-524.

⁵²⁷ Art. 1, § 2, 6° Wet 19 december 1974.

⁵²⁸ Art. 1 MB 29 juli 1987 houdende oprichting van de basisoverlegcomités voor de Federale Overheidsdienst justitie en aanduiding van hun voorzitters (*BS* 4 augustus 1987).

⁵²⁹ De basis voor het eigen vakbondsstatuut is de wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (*BS* 2 april 2004). Deze wet werd verder uitgevoerd bij KB 2 oktober 2006 tot uitvoering van de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (*BS* 6 oktober 2006 (ed. 1)) en bij KB 8 maart 2009 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (*BS* 18 maart 2009).

⁵³⁰ Zie art. 3, § 1 wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat en KB 8 maart 2009 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat. Het belangrijkste besluit dat de rechtspositie determineert, is het KB 13 december 2006 houdende het statuut van de ambtenaren van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat (*BS* 19 december 2006). De tekst ervan werd volledig vervangen bij wijze van erratum (*BS* 31 januari 2007).

⁵³¹ Zie art. 9, § 1 wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat.

onderhandelings- en overlegaangelegenheden conform het algemene vakbondsstatuut. Dat is ook het geval voor de resultaten van de onderhandeling⁵³² c.q. het overleg⁵³³.

194. Voor een relatief kleine dienst als de Staatsveiligheid lijkt het ons wat van het goede te veel dat twee verschillende regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen, samen van toepassing zijn, met eigen onderhandelings- en overlegcomités. In de praktijk worden blijkbaar gezamenlijke vergaderingen georganiseerd⁵³⁴, maar moeten er formeel gescheiden verslagen worden opgesteld en moeten er afzonderlijke beslissingen worden genomen. De logische vraag is dan ook of deze regelingen en werkwijze dienen te worden gehandhaafd.

§ 4. Justitie⁵³⁵

195. Het algemene vakbondsstatuut vindt in beginsel ook toepassing op het personeel van de diensten die de rechterlijke macht terzijde staan⁵³⁶.

196. Nadat de griffiers eerst wel, dan weer niet, en vervolgens naar aanleiding van een uitspraak van het Arbitragehof *de facto* opnieuw onttrokken werden aan de Wet van 19 december 1974, heeft een eigen regeling het licht gezien niet alleen voor de griffiers, maar ook voor de referendarissen en de parketjuristen⁵³⁷.

Opvallend hierbij is het toch wel het zeer vergaande parallellisme tussen het algemene vakbondsstatuut en de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen voor de griffiers, de

⁵³² Zie art. 7 wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat.

⁵³³ Zie art. 9, § 2 wet 17 maart 2004 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van het personeel van de buitendiensten van de Veiligheid van de Staat.

⁵³⁴ Zie e-mail 14 augustus 2019 van mevrouw Annemie Vansichen, afdelingsinspecteur Nationale Cel Luchthavens VSSE, aan Patrick Humblet en Ria Janvier.

⁵³⁵ Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 525-535.

⁵³⁶ Art. 3, § 1, 1° KB 28 september 1984.

⁵³⁷ Zie wet 25 april 2007 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van de griffiers van de rechterlijke orde, de referendarissen bij het Hof van Cassatie en de referendarissen en parketjuristen bij de hoven en rechtbanken (*BS* 2 juli 2007). De eerste versie van deze wet werd gepubliceerd in het Belgische Staatsblad van 11 juni 2007, gevolgd door de publicatie op 13 juni 2007 van een erratum, dat stelt dat de eerdere tekst “*moet worden beschouwd als van nul en generlei waarde*”. Er is echter geen verschil tussen de twee versies die zijn opgenomen in het Belgische Staatsblad van 11 juni 2007 en van 2 juli 2007. Deze wet werd uitgevoerd bij twee koninklijke besluiten: KB 8 maart 2009 tot uitvoering van de wet van 25 april 2007 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van de griffiers van de rechterlijke orde, de referendarissen bij het Hof van Cassatie en de referendarissen en parketjuristen bij de hoven en rechtbanken (*BS* 19 maart 2009) en KB 7 juni 2009 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3 van de wet van 25 april 2007 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van de griffiers van de rechterlijke orde, de referendarissen bij het Hof van Cassatie en de referendarissen en parketjuristen bij de hoven en rechtbanken (*BS* 18 juni 2009).

referendarissen en de parketjuristen. De enige (gecontesteerde) exceptie betreft de representativiteit van de vakbonden die niet van rechtswege representatief zijn⁵³⁸. Vandaar is het de vraag of het wel de moeite waard is (geweest) om een volledig eigenstandige regeling uit te werken, los van het algemene vakbonds-statuut.

197. Verder is het opmerkelijk is dat de secretarissen bij de parketsecretariaten niet worden beoogd in die bijzondere regeling voor de griffiers, de referendarissen en de parketjuristen. Er is een dispuut aan de gang tussen de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de vakbonden of op de secretarissen bij de parketsecretariaten het algemene vakbondsstatuut al dan niet van toepassing is.

De vakbonden zijn van oordeel dat het algemene vakbondsstatuut, zonder verdere aanvulling van het uitvoeringsbesluit van 28 september 1984, op hen van toepassing is⁵³⁹. Er bestaat volgens de vakbonden geen twijfel over dat het gaat om personeel dat de rechterlijke macht terzijde staat. Bijlage I bij het KB van 28 september 1984 maakt wel degelijk gewag van het personeel van de parketten, maar het is niet duidelijk of daarmee enkel het administratief personeel wordt bedoeld of ook de secretarissen. Verder is er een verschil tussen de (hoofd)secretarissen van de parketsecretariaten en de parketjuristen. Enkel voor deze laatsten geldt er een eigen regeling (*infra*, afdeling 2).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State erkent dat de Wet van 19 december 1974 op de secretarissen van het parket van toepassing kan worden verklaard⁵⁴⁰. Zolang die secretarissen echter niet uitdrukkelijk worden vernoemd, minstens in bijlage I bij het KB van 28 september 1984, is er voor deze personeelscategorie volgens de Raad van State (nog) geen uitvoering gegeven aan het potentiële toepassingsgebied van de basiswet van 1974.

Op de werkvloer wordt het algemene vakbondsstatuut wel degelijk toegepast op alle personeelsleden bij de parketsecretariaten, ongeacht het niveau waartoe zij behoren⁵⁴¹.

⁵³⁸ Zie art. 10, tweede lid, 2° wet 25 april 2007 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van de griffiers van de rechterlijke orde, de referendarissen bij het Hof van Cassatie en de referendarissen en parketjuristen bij de hoven en rechtbanken.

⁵³⁹ Prot. nr. 96/1, 10 december 1997 betreffende de onderhandelingen die op donderdag 4 december 1997 werden gevoerd in het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten betreffende ontwerp van koninklijk besluit 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 (griffiers van de rechterlijke orde).

⁵⁴⁰ Adv.RvS nr. 25.923/1, 16 januari 1997 bij amendementen op het voorontwerp van wet houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken, www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/25923.pdf. Zie ook MvT bij het wetsontwerp houdende diverse maatregelen inzake ambtenarenzaken, *Parl.St.* Kamer 1995-96, nr. 645/1, 7-8, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/0645/49K0645001-.pdf.

⁵⁴¹ Zie e-mail 3 maart 2020 van de heer Guy Van Cauwenberghe, voorzitter VSOA, waarin de analyse van mevrouw Ann Braeckvelt, hoofdsecretaris auditoraat-generaal Gent, wordt bevestigd, indirect gericht aan Ria Janvier.

198. De magistraten van de rechterlijke orde en de ambtsdragers bij de Raad van State zijn op hun beurt door de Wet Vakbondsstatuut uitdrukkelijk uitgesloten uit zijn potentieel toepassingsgebied⁵⁴². Zij vallen onder geen enkele formele regeling op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen. Wat betreft de magistraten biedt de Adviesraad voor de magistratuur (enige) troost. De wet van 8 maart 1999 tot instelling van de Adviesraad van de magistratuur⁵⁴³ zorgde voor de magistraten voor een gesprekspartner langs de kant van de overheid. Daarvan bestaat er zelfs geen equivalent voor de ambtsdragers bij de Raad van State als het aankomt op inspraak op collectief niveau in hun “statuut”, hun rechten en werkomstandigheden. Die uitsluiting zorgt voor de nodige problemen bij de toepassing van de Welzijnswet Werknemers die evenzeer bindend is ten overstaan van deze beide groepen ambtenaren (*supra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 1).

§ 5. Krijgsmacht⁵⁴⁴

199. Voor de leden van de krijgsmacht is er een volledig uitgewerkte, eigen regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen uitgeschreven⁵⁴⁵. Op het burgerpersoneel van het staf-departement inlichtingen en veiligheid is dan weer het algemene vakbondsstatuut van toepassing⁵⁴⁶.

200. Een belangrijk verschilpunt met het algemene vakbondsstatuut betreft de representativiteit. Naast de klassieke vakorganisaties die zijn aangesloten bij een werknemersorganisatie in de Nationale Arbeidsraad, kunnen nog andere vakbonden als representatief worden gekwalificeerd zonder dat dit beperkt blijft tot één bijkomende vakorganisatie⁵⁴⁷ (*supra*, nr. 120). Het volstaat dat die vakorganisaties erkend zijn en dat hun aantal bijdrageplichtige leden in actieve dienst ten minste 5% (en geen 10% - *supra*, nr. 120) bedraagt van het aantal militairen in actieve dienst in de krijgsmacht. Er valt heel wat voor te zeggen om ook in het raam van het algemene vakbondsstatuut de lat lager te leggen (*supra*, nr. 120).

⁵⁴² Art. 1, § 2, 2°-3° Wet 19 december 1974.

⁵⁴³ BS 19 maart 1999.

⁵⁴⁴ Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 537-553.

⁵⁴⁵ Zie Wet 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel (BS 18 augustus 1978), uitgevoerd bij KB 3 december 2006 tot uitvoering van de wet van 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel (BS 15 december 2006).

⁵⁴⁶ Bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector XIV, rubriek B, 3°.

⁵⁴⁷ Art. 5 wet 11 juli 1978 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het militair personeel.

§ 6. Politie⁵⁴⁸

201. De wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten⁵⁴⁹ vormt de basis voor de collectieve arbeidsverhoudingen voor de personeelsleden van het operationele kader en van het administratieve en logistieke kader van de politiediensten⁵⁵⁰. Die wet heeft tegelijk het personeel van de geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus uitdrukkelijk uitgesloten uit de toepassings sfeer van het algemene vakbondsstatuut⁵⁵¹. De wet van 24 maart 1999 werd uitgevoerd bij twee koninklijke besluiten van 8 februari 2001⁵⁵².

202. De wetgever heeft ernaar gestreefd om de *sui generis* regeling voor de politieambtenaren zo nauw mogelijk te laten aansluiten bij het algemene vakbondsstatuut. Het uitgangspunt is trouwens dat 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 van overeenkomstige toepassing is op de betrekkingen tussen de overheid en de vakorganisaties van het personeel van de politiediensten, onder voorbehoud van andersluidende bepalingen in het uitvoeringsbesluit van 8 februari 2001⁵⁵³. De vraag die daar logischerwijze uit voortvloeit, is of het echt noodzakelijk was (is) om een bijzondere regeling te ontwerpen voor het politiepersoneel. Wetgevingstechnisch moet het toch mogelijk zijn om de zaken die eigen zijn aan het politieambt, te verwerken in de algemene regeling.

⁵⁴⁸ Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 555-565.

⁵⁴⁹ BS 8 mei 1999.

⁵⁵⁰ Art. 2 wet 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakvereniging van het personeel van de politiediensten (BS 8 mei 1999). Het gaat om de personeelsleden bedoeld in art. 116 wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (BS 5 januari 1999).

⁵⁵¹ Art. 1, § 2, 9° Wet 19 december 1974, dat werd ingevoegd bij art. 18, 2° wet 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakvereniging van het personeel van de politiediensten.

⁵⁵² Het gaat om het algemene uitvoeringsbesluit in de vorm van het KB van 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten (BS 17 februari 2001, 4.624-4.640) en een apart KB van 8 februari 2001 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten (BS 17 februari 2001, 4.640-4.642).

⁵⁵³ Art. 2 KB 8 februari 2001 tot uitvoering van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten.

§ 7. Autonome overheidsbedrijven⁵⁵⁴

203. De afzonderlijke regelgeving voor de autonome overheidsbedrijven houdt het midden tussen de regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen voor de publieke en de private sector. Een essentieel verschil met het algemene vakbondsstatuut is dat het advies van de paritaire comités bindend is⁵⁵⁵.

Dit brengt ons bij de vraag waarom dan niet gekozen is voor een uitbreiding van het toepassingsgebied van de Cao-wet. De autonome overheidsbedrijven hebben, zoals de benaming al doet vermoeden, een commercieel doel. De verklaring daarvoor is allicht dat deze bedrijven gegroeid zijn vanuit de vroegere regieën waar statutaire tewerkstelling de regel was. Intussen worden bijvoorbeeld bij Proximus evenwel al geruime tijd geen definitief benoemde statutaire personeelsleden meer aangeworven, maar wordt voluit voor contractuele tewerkstelling gegaan. Dit neemt niet weg dat er nog steeds een uitdovende groep van ambtenaren aan het werk is. Of dat laatste een belemmering hoeft te zijn om zo snel mogelijk over te schakelen op de toepassing van de Cao-wet, is een open vraag (*infra*, deel III). Persoonlijk zijn wij van mening dat er geen beletsel is om de Cao-wet ook van toepassing te verklaren op Proximus, bpost en Skeyes, dat zou alvast een vereenvoudiging betekenen.

204. In feite gaat het om vijf autonome overheidsbedrijven. Twee ervan, de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en Infrabel, zijn intussen verenigd in HR Rail. Voor de toenmalige NMBS was al in 1926 een Nationale Paritaire Commissie opgericht. Aan dat bestaande systeem werd niet getornd⁵⁵⁶. Wel bestaat er een overkoepelend paritair comité – het Comité Overheidsbedrijven – voor alle autonome overheidsbedrijven samen⁵⁵⁷.

De regeling voor de Belgische Spoorwegen kan op een aantal punten inspiratie bieden. Wij denken hierbij meer concreet aan het feit dat de personeelsafgevaardigden worden aangeduid via sociale verkiezingen in de werkelijke betekenis van het woord⁵⁵⁸ en aan de bijzondere ontslagbescherming voor de contractueel tewerkgestelde personeelsvertegenwoordigers⁵⁵⁹. Dat laatste is des te markanter aangezien HR Rail nog steeds een bastion is van

⁵⁵⁴ Voor meer informatie zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 567-579.

⁵⁵⁵ Art. 29, § 2, art. 33 en art. 34 Wet Hervorming Economische Overheidsbedrijven. P. JOASSART, “Conventions collectives et secteur public: deux grandes solitudes?” in M. DUMONT (ed.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (471) 486.

⁵⁵⁶ Zie wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen (BS 24 juli 1926). Voor een kritische benadering, zie F.-X. LIEVENS, “De la cogestion au «service minimum»: un siècle de concertation sociale au sein des chemins de fer belges”, *TSR* 2019, 213-263.

⁵⁵⁷ Art. 31, § 1 Wet Hervorming Economische Overheidsbedrijven. Zie ook H. MATTHIJS, “De federale overheidsbedrijven: een analyse van de Wet van 21 maart 1991”, *TBP* 2000, (425) 429.

⁵⁵⁸ Zie hfdst. 12 in boek 2, titel 3 van de wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

⁵⁵⁹ Zie hfdst. 13 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

de statutaire tewerkstelling en de contractanten slechts 8,19% van het totale personeelsbestand uitmaken⁵⁶⁰.

Afdeling 3 – Consequenties

205. Doordat er zo veel bijzondere regelingen bestaan, moet er soms een kunstgreep worden uitgehaald om toch een welbepaald comité bevoegd te verklaren. Een schoolvoorbeeld hiervan betreft de onderhandelingen over een algemene regeling betreffende de aanvullende pensioenen voor de contractanten op het federale niveau (*supra*, nr. 74).

206. Onze kritiek is dat er niet altijd zeer duidelijke redenen voorhanden zijn die de nood aan het opzetten van een afzonderlijke regeling op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen schragen. Soms is een en ander historisch gegroeid (*supra*, afdeling 1). In andere gevallen wordt de eigenheid van bepaalde korpsen ingeroepen daar waar een verdere analyse aantoont dat de verschillen tussen het algemene vakbondsstatuut en de specifieke regeling relatief beperkt zijn (*supra*, afdeling 2). Er is naar onze mening wel wat snoeiwerk mogelijk om de bestaande wildgroei aan afzonderlijke vakbondsstatuten tot een overzichtelijk en gestroomlijnd geheel terug te brengen.

Afdeling 4 – Gezondheidssector als culminatiepunt⁵⁶¹

207. De gezondheidssectoren vormen het toonbeeld van hoe het naast elkaar bestaan van verschillende regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen in de private en de publieke sector tot aberrante resultaten leidt. De complicatiefactor binnen deze sectoren ligt hoog. De bevoegdheden zijn – niet altijd even duidelijk – verdeeld tussen de federale overheid en de gemeenschappen. Dit heeft tot gevolg dat er zowel Vlaamse als federale sociale akkoorden worden gesloten. In de mate van het mogelijke nog belangrijker is dat in de gezondheidssector zowel publieke organisaties actief zijn als profit- en social/non-profitorganisaties. De ene keer worden twee afzonderlijke akkoorden gesloten, één voor de private en één voor de publieke sector; de andere keer gaat het om een gezamenlijk akkoord⁵⁶².

208. Eigen aan de gezondheidssector is dat de onderhandelingen over de akkoorden in een eerste fase plaatsvinden in informele structuren, die wordt gekenmerkt door een even

⁵⁶⁰ Per 1 januari 2020 telde HR Rail in het totaal 30.155 personeelsleden, waarvan 27.684 in statutair dienstverband of 91,81% (zie e-mail 21 februari 2020 van mevrouw Barbara Kielbaey, projectleider communicatie HR Rail, aan Ria Janvier). Contractanten maken met andere woorden slechts 8,19% van het totale personeelsbestand uit.

⁵⁶¹ Zie voor een uitgebreidere toelichting: S. PALINCKX, “Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden”, *TSR* 2020, 151-214.

⁵⁶² S. PALINCKX, “Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden”, *TSR* 2020, (151) 168.

informele samenstelling⁵⁶³, die zich buiten enig juridisch kader situeren. Deze aanpak laat toe om, indien gewenst, de vertegenwoordigers van zowel de publieke als de private sector bij de onderhandelingen te betrekken. Het nadeel van structuren die niet in regelgeving zijn ingebed, is dat er minder controle is op de kwaliteit van de onderhandelingen, aangezien in principe geen vaste procedure gevolgd moet worden⁵⁶⁴.

209. De sociale akkoorden die in de publieke sector van toepassing zijn, moeten vervolgens worden geformaliseerd in de comités ingesteld door het algemene vakbondsstatuut⁵⁶⁵. Inhoudelijk kan in deze comités echter niets meer worden gewijzigd aan het kaderakkoord gesloten in de informele structuur (*supra*, nr. 208), ook al zijn de vakorganisaties niet akkoord⁵⁶⁶. De regering en de vakorganisaties ondertekenen enkel een protocol⁵⁶⁷ ter formalisering van het kaderakkoord. Dit kan een protocol van niet-akkoord zijn⁵⁶⁸.

Wat de private sector betreft, komen de akkoorden tot stand in het informele circuit (*supra*, nr. 208). De uitvoering van die akkoorden komt toe aan de bevoegde paritaire comités⁵⁶⁹.

210. Het feit dat de echte onderhandelingen plaatsvinden in organen die zich buiten enig juridisch kader situeren (*supra*, nr. 208), doet vragen rijzen. Door de formalisering van het

⁵⁶³ Zo mogen de representatieve werkgeversorganisaties als technici deelnemen aan de vergadering in het ad-hoonderhandelingscomité (telefoongesprek 8 april 2020 tussen de heer Yves Derycke, voorzitter ACOD-sector overheidsdiensten, en Sarah Palinckx; telefoongesprek 11 december 2019 tussen de heer Yves Derycke, voorzitter ACOD-sector overheidsdiensten, en Sarah Palinckx).

⁵⁶⁴ S. PALINCKX, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR 2020*, (151) 159.

⁵⁶⁵ Zie voor een uitgebreidere toelichting: S. PALINCKX, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR 2020*, (151) 159.

⁵⁶⁶ Telefoongesprek 8 april 2020 tussen de heer Yves Derycke, voorzitter ACOD-sector overheidsdiensten, en Sarah Palinckx; e-mail 22 oktober 2019 van mevrouw Katleen Janssens, stafmedewerker personeel lokale besturen bij de VVSG, aan Sarah Palinckx.

⁵⁶⁷ Zie bijvoorbeeld wat het federaal sociaal akkoord 2017 publieke sector betreft: Prot. nr. 213/2, 26 januari 2018 betreffende sociaal akkoord met de federale gezondheidssectoren; Prot. nr. 2018/3, 14 mei 2018 betreffende de onderhandelingen die op maandag 14 mei 2018 werden gevoerd in het Comité voor de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (Comité C) betreffende sociaal akkoord 2017 met de federale gezondheidssectoren.

⁵⁶⁸ Het VSOA heeft zich bijvoorbeeld niet akkoord verklaard tijdens de onderhandelingen over het federaal sociaal akkoord 2017 publieke sector die plaatsvonden in Comité A (Prot. nr. 213/2, 26 januari 2018 betreffende sociaal akkoord met de federale gezondheidssectoren). Over hetzelfde akkoord werd later nogmaals onderhandeld in Comité C, waarbij VSOA wel akkoord ging (Prot. nr. 2018/3, 14 mei 2018 betreffende de onderhandelingen die op maandag 14 mei 2018 werden gevoerd in het Comité voor de Provinciale en Plaatselijke Overheidsdiensten (Comité C) betreffende sociaal akkoord 2017 met de federale gezondheidssectoren). Ook het protocol bij het federaal sociaal akkoord van 2013 werd onderhandeld tussen ABVV-ACOD, ACV-OD en VSOA, maar het ABVV-ACOD en het VSOA stemden niet in met het voorstel (Prot. nr. 2013/02, 6 februari 2013 betreffende de onderhandelingen die op woensdag 6 februari 2013 werden gevoerd in het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (Comité C) betreffende Sociaal akkoord 2013, 2).

⁵⁶⁹ Zie voor een uitgebreidere toelichting: S. PALINCKX, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR 2020*, (151) 160.

akkoord in het wettelijk bevoegde comité (*supra*, nr. 209), wordt de indruk gewekt dat er werd voldaan aan de vereisten die de Wet Vakbondsstatuut stelt. Niets is minder waar. De onderhandelingen in de informele centrale onderhandelingsgroep zijn niet gebonden aan regelgeving en al zeker niet aan de Wet Vakbondsstatuut. Het akkoord komt dan ook tot stand zonder naleving van de procedures en de wettelijke voorschriften vervat in het algemene vakbondsstatuut⁵⁷⁰. De loutere formalisering in het wettelijk bevoegde comité verandert hier niets aan.

211. Bijkomend geldt dat *contra legem* de eerste afdeling van Comité C zich buigt over de federale sociale akkoorden terwijl volgens de regels enkel Comité A bevoegd is. Er zijn namelijk overheidsinstellingen en -diensten betrokken die ressorteren onder het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten (Comité B)⁵⁷¹ enerzijds en onder het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (Comité C) anderzijds. Dit maakt dat het Gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten (Comité A) het wettelijk bevoegde onderhandelingscomité is⁵⁷². Aangezien de overgrote meerderheid van de instellingen en diensten op plaatselijk niveau werkzaam is, wordt het echter opportuun geacht om voor hen te onderhandelen in Comité C. Zo wordt dus over hetzelfde kaderakkoord onderhandeld in twee verschillende onderhandelingscomités⁵⁷³, waaronder een comité dat niet bevoegd is. Uit deze handelswijze blijkt overduidelijk dat de structuren volgens het algemene vakbondsstatuut onvoldoende zijn afgestemd op de complexe gezondheidssector (*supra*, nr. 69).

Wat de private sector betreft, vallen de instellingen en diensten die onder de federale sociale akkoorden ressorteren, daarentegen allemaal onder hetzelfde Paritair Comité nr. 330.

212. De complexiteit van de gezondheidssector heeft verder tot gevolg dat er nood is aan een driepartijenoverleg (*supra*, nr. 103). De informele structuren waarbinnen de onder-

⁵⁷⁰ De Wet Vakbondsstatuut vereist bijvoorbeeld dat de overheid onderhandelt met de representatieve vakorganisaties over de maatregelen die zij wenst uit te vaardigen alvorens de overheid een beslissing neemt (RvS 6 november 2006, nr. 164.343, Algemene Centrale der Openbare Diensten, www.raadvanstate.be/Arresten/164000/300/164343.pdf, TBP 2008, 155, noot J. Neuts). Het informele centrale onderhandelingscomité krijgt soms echter een kant-en-klaar voorstel voorgeschoteld waaraan hoogstens enkele punten en komma's gewijzigd kunnen worden (*infra*).

⁵⁷¹ Bijvoorbeeld het Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Geel, het Openbaar Psychiatrisch Zorgcentrum Rekem en het Centre hospitalier universitaire de Liège.

⁵⁷² Art. 3, § 1, 3° Wet 19 december 1974.

⁵⁷³ Het voorlopig laatste akkoord, dat dateert van 2017, werd op 26 januari 2018 onderhandeld in Comité A (prot. nr. 213/2, 26 januari 2018 betreffende sociaal akkoord met de federale gezondheidssectoren) en op 14 mei 2018 in Comité C (prot. nr. 2018/3, 14 mei 2018 betreffende de onderhandelingen die op maandag 14 mei 2018 werden gevoerd in het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (Comité C)) betreffende sociaal akkoord 2017 met de federale gezondheidssectoren. Er wordt niet over elk akkoord onderhandeld in Comité A en Comité C. De federale sociale akkoorden van 2011 en 2013 zijn, naar verluidt, enkel in Comité C onderhandeld. Hoewel Comité A het wettelijk bevoegde onderhandelingscomité is, blijkt daarover in de praktijk discussie te bestaan (zie e-mails 16 december 2019 van de heer Jan Mortier, coördinator Openbare Zorgsector bij ACV-OD, aan Sarah Palinckx).

handelingen een aanvang nemen (*supra*, nr. 208), hebben een andere samenstelling dan de organen ingesteld door de Wet Vakbondsstatuut en door de Cao-wet. Er zijn namelijk niet twee, maar drie belangrijke actoren betrokken bij de onderhandelingen. Naast de representatieve vakorganisaties gaat het om de (subsidiërende) overheid die normaliter niet betrokken is bij de onderhandelingen in de private sector⁵⁷⁴, en de werkgevers(organisaties) die niet (altijd) betrokken zijn bij de onderhandelingen overeenkomstig de Wet Vakbondsstatuut⁵⁷⁵.

We besluiten dat ernstig moet worden nagedacht over een passende regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector. Opnieuw komen we hiermee tot de kern van ons betoog: is het in de publiekrechtelijke gezondheidssectoren waarin overwegend personeelsleden met een arbeidsovereenkomst aan de slag zijn, nog langer aangewezen om – kost wat kost – vast te houden aan het algemene vakbondsstatuut (*infra*, hoofdstuk 9)?

⁵⁷⁴ De rol van de vakorganisaties wordt in de private sector enigszins bemoeilijkt doordat er niet enkel met de werkgevers wordt onderhandeld, maar ook met de overheid (D. LUYTEN, K. FEREMANS, J. BUNDEVOET en O. VANACHTER, *Het collectief overleg in de private non-profitsector*, Onderzoeksrapport, Leuven, KU Leuven, Instituut voor Arbeidsrecht, Departement Sociologie, 1994, 9).

⁵⁷⁵ S. PALINCKX, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR* 2020, (151) 189.

HOOFDSTUK 8 – ONTREDDERING IN DE SECTOR ONDERWIJS⁵⁷⁶Afdeling 1 – Bevoegdheidskwestie⁵⁷⁷

213. Als er intussen⁵⁷⁸ één ding duidelijk is, is het dit: het uitwerken van een regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de sector onderwijs behoort tot de volledige bevoegdheid van de gemeenschappen⁵⁷⁹. Het staat de gemeenschappen vrij om het onderwijs al dan niet te onttrekken aan de toepassing van de Wet van 19 december 1974⁵⁸⁰. Dit geldt eveneens voor de toepassing van de Cao-wet op de niet-gesubsidieerde personeelsleden van het vrij onderwijs. Tegelijk geldt dat bij gebrek aan afwijkingen de bestaande federale regelgeving haar gelding behoudt⁵⁸¹. Ook dat laatste is belangrijk voor een goed begrip van onze verdere samenvattende analyse.

214. Dit uitgangspunt legt meteen ook de vinger op de wond. Intussen is nog geen enkele gemeenschap erin geslaagd om een volwaardige, transparante, samenhangende en geïntegreerde regeling op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen in de sector onderwijs op punt te stellen. Vanuit een helikoperview kan enkel worden geconcludeerd dat de

⁵⁷⁶ Voor een uitgebreide analyse zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 657-844; E. TIMBERMONT, *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Mortsel, Intersentia, 2021, 844 p.

⁵⁷⁷ Een vaststelling in de marge is dat er binnen de uiteenlopende regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen in de onderwijssector sprake is van paritaire comités en paritaire commissies waarvan de invulling en samenstelling geregeld durven verschillen en die vooral niet mogen worden verward met de paritaire comités in de betekenis van de Cao-wet (*infra*, afdeling 3, § 3).

⁵⁷⁸ Er bestond een tijdlang twijfel over de aanwijzing van de bevoegde overheid. De reden hiervoor was artikel 87, § 5 BWHI, dat stelt dat “*de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid voor wat betreft de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van het onderwijs [...]. De betrokken regering kan echter beslissen om voor die instellingen de voorheen vernoemde wettelijke schikkingen toe te passen*”. Daarnaast verwoordt artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12° BWHI in meer algemene termen dat alleen de federale overheid bevoegd is voor het arbeidsrecht.

⁵⁷⁹ Het Grondwettelijk Hof heeft geleidelijk aan klare wijn geschonken en een einde gemaakt aan de polemiek over de bevoegdheid om de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs te regelen (Arbitragehof 8 februari 1996, nr. 10/96, www.const-court.be/public/n/1996/1996-010n.pdf; Arbitragehof 11 december 2002, nr. 184/2002, www.const-court.be/public/n/2002/2002-184n.pdf; Arbitragehof 23 februari 2005, nr. 44/2005, www.const-court.be/public/n/2005/2005-044n.pdf, RW 2005-06, 968; Arbitragehof 20 oktober 2005, nr. 154/2005, overw. B.4.1, www.const-court.be/public/n/2005/2005-154n.pdf; GwH 28 april 2016, nr. 55/2016, www.const-court.be/public/n/2016/2016-055n.pdf, APT 2016, 579 (samenvatting) en RW 2012-13, 1.560; GwH 28 februari 2019, nr. 35/2019, overw. B.7.2, www.const-court.be/public/n/2019/2019-035n.pdf).

⁵⁸⁰ R. VERSTEGEN, D. CUYPERS, W. RAUWS en G. LAUWERS, “Collectief overleg in het onderwijs”, *TORB* 2011-12, (117) 120, nr. 10.

⁵⁸¹ W. RAUWS, “Enige opmerkingen over de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs” in R. JANVIER, Y. JORENS en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Sociaal werk(t). Ereboek Josse Van Steenberge*, Brugge, die Keure, 2010, (273) 279; R. VERSTEGEN, “Is er nog plaats voor federaal arbeidsrecht in onderwijs? Over exclusieve en concurrerende, impliciete en inherente bevoegdheden” in F. HENDRICKX, A. RAHME, W. VANDEPUTTE en M. VAN PUTTEN (eds.), *Arbeidsrecht tussen wel-zijn en niet-zijn. Liber Amicorum Prof. Dr. Othmar Vanachter*, Antwerpen- Oxford, Intersentia, 2009, (7) 10.

diversiteit aan regelingen voor de meest uiteenlopende groepen in het niet-hoger en het hoger onderwijs in de loop van de tijd alleen maar is toegenomen en dat de talloze naast elkaar bestaande systemen wellicht zelfs voor een *insider* amper nog te bevatten zijn.

215. Wat betreft het vrij onderwijs is er nog een bijkomende complicatiefactor. Er is voor eerst de interferentie met de Cao-wet die van toepassing is op het “niet-gesubsidieerde personeel” waarvan de invulling op het niveau van de universiteiten heel wat stof doet opwaaien (*infra*, nr. 242). Daarnaast zijn de vrije onderwijsinstellingen als privaatrechtelijke werkgevers verplicht – voor zover het personeelsbestand een bepaalde grens bereikt – tot oprichting van een ondernemingsraad en (of eventueel enkel) een comité voor preventie en bescherming op het werk. In het licht van de bevoegdheidsverdeling (*supra*, nr. 213) zouden de gemeenschappen de Bedrijfsorganisatiewet en de Welzijns-wet Werknemers buiten werking kunnen stellen en eigen structuren kunnen creëren⁵⁸². In sommige bijzondere regelingen is dit geregeld⁵⁸³, in andere niet⁵⁸⁴. Het zou goed zijn als er een uitdrukkelijke keuze zou worden gemaakt, dat om ieder misverstand te vermijden.

216. In wat volgt, willen wij de gelijkenis maar tegelijk ook de verschillen samenballen tussen de gemeenschappen, tussen de onderwijsnetten en tussen het niet-hoger en het hoger onderwijs. Deze oefening is in de eerste plaats bedoeld om de complexiteit onder de aandacht te brengen en – bij wijze van intern rechtsvergelijkend onderzoek – na te gaan wat de gemeenschappen potentieel van elkaar kunnen leren.

Afdeling 2 – Betrokken partijen

217. Hierboven hebben wij er al op gewezen dat in de sector onderwijs vaak, maar niet altijd een vertegenwoordiging van de inrichtende machten mee deelneemt aan het sociaal overleg

⁵⁸² J. COULIER, “Ontstaan en evolutie van de Belgische universiteiten en hogescholen en het sociaal overleg in een (rechts)historische context”, *TORB* 2016-17, (361) 371; E. TIMBERMONT, *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Morsel, Intersentia, 2021, 530-533).

⁵⁸³ Zie bijvoorbeeld art. 62 Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs; art. 33 en art. 38 Decr.VI. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs; art. V.244, § 2, eerste lid Vlaamse Codex Hoger Onderwijs; art. 3, § 1, eerste lid Besl. Paritaire Commissie voor het vrij confessioneel basisonderwijs 24 januari 1996 betreffende de oprichting van een plaatselijk overlegorgaan tussen inrichtende machten en vakbondsafgevaardigden; art. 3, § 1, eerste lid Besl. Paritaire Commissie voor het vrij confessioneel buitengewoon onderwijs 24 januari 1996 betreffende de oprichting van een plaatselijk overlegorgaan tussen inrichtende machten en vakbondsafgevaardigden.

⁵⁸⁴ De volgende bijzondere regelingen bevatten geen bepalingen inzake de interferentie met de ondernemingsraden of de CPBW's: Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs, Decr.Fr. 19 mei 2004 betreffende onderhandelingen in de Franse Gemeenschap (*BS* 29 juni 2004); Decr.D. 14 december 1998 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs en van het gesubsidieerd vrij psycho-medisch-sociaal centrum (*BS* 6 mei 1999). De volgende regelingen bevatten wel bepalingen inzake de ondernemingsraden, maar niet over de CPBW's: Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs; Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

(*supra*, nr. 104). Een driepartijenoverleg lijkt ons nochtans het meest uitgebalanceerd omdat overheid, vakbonden maar ook inrichtende machten wel degelijk allemaal betrokken zijn, in alle betekenissen van het woord.

218. Als we gaan kijken naar de wijze van invulling van de vertegenwoordiging van het personeel in de diverse bijzondere regelingen in de sector onderwijs, los van het algemene vakbondsstatuut, stellen we vast dat de gehanteerde parameters van elkaar verschillen.

De ene keer wordt gerefereerd aan de “groeperingen van personeel” in de zin van de Wet van 19 december 1974 en het KB van 28 september 1984⁵⁸⁵. Deze bewoordingen komen echter niet voor in het algemene vakbondsstatuut. De specifieke regeling betreffende het onderwijs in de Duitstalige Gemeenschap verwijst voor de invulling van de notie “representatieve vakorganisaties” naar het algemene vakbondsstatuut⁵⁸⁶. Dan blijft de vraag of het volstaat om de representativiteitsvoorwaarden te vervullen, dan wel of er ook moet voldaan zijn aan het representativiteitscriterium qua ledenaantal. Daarbij komt dat representativiteit een federaal criterium is en dat naar ledenaantallen geen onderscheid wordt gemaakt naargelang de deelstaten. Zo is het denkbaar dat deze of gene werknemersorganisatie *de facto* representatief is in Vlaanderen en in de Franse Gemeenschap maar bijvoorbeeld niet in de Oostkantons.

Andere bijzondere regelingen refereren aan de werknemersorganisaties of personeelsverenigingen aangesloten bij een in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen vertegenwoordigde vakorganisatie⁵⁸⁷. Het oprichtingsdecreet van de SERV geeft echter geen definitie van wat er moet worden verstaan onder de “representatieve organisaties van de werknemers”. Soms wordt er nog bijkomend vereist dat die vakbonden een werking ontplooiën ten behoeve van de betrokken onderwijsinstellingen⁵⁸⁸.

⁵⁸⁵ Zie art. 85, eerste lid Decr.Fr. 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs; art. 101, § 1, eerste lid, aanhef Decr.Fr. 31 januari 2002 tot vaststelling van het statuut van de leden van het gesubsidieerd technisch personeel van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra (BS 21 maart 2002).

⁵⁸⁶ Zie art. 99, eerste lid Decr.D. 29 maart 2004 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd officieel onderwijs en van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra (BS 24 juni 2004).

⁵⁸⁷ Zie art. 2, § 1 Vlaams Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs; art. 1, tweede lid, 5° B.VI.Reg. 19 juni 1991 tot oprichting van paritaire comités voor het gesubsidieerd vrij onderwijs en de pedagogische begeleidingsdiensten en de gesubsidieerde vrije psycho-medisch-sociale centra en tot vaststelling van hun benaming, bevoegdheid, samenstelling en werkwijze (BS 15 augustus 1991); art. 7, 1° Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs; art. 3, 2° Decr.VI. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs; art. I.3, 55° Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

⁵⁸⁸ Art. 3, 2° Decr.VI. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs vereist zo dat de personeelsvereniging een werking ontplooit ten behoeve van de centra voor basiseducatie. Art. I.3, 55° Vlaamse Codex Hoger Onderwijs vereist dat de personeelsvereniging een werking ontplooit naar het hoger onderwijs.

Een derde categorie van specifieke regelingen maakt gewag van de groeperingen van het personeel of vakorganisaties aangesloten bij een werknemersorganisatie die in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd is⁵⁸⁹. Ook hier wordt de term “representativiteit” niet expliciet vermeld.

In enkele gevallen worden de personeelsvertegenwoordigers aangeduid via verkiezingen (*supra*, nr. 129), in het bijzonder als er in het lokaal onderhandelingscomité voor het gesubsidieerde vrij onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap meer mandaten dan vakbondsafgevaardigden zijn⁵⁹⁰, met het oog op het aanduiden van de personeelsafgevaardigden in de lokale onderhandelingscomités per centrum voor basiseducatie in de Vlaamse Gemeenschap⁵⁹¹ en in het raam van de bijzondere regeling betreffende de plaatselijke overlegorganen voor het gesubsidieerde vrij onderwijs van de Franse Gemeenschap⁵⁹². Helemaal speciaal is dat verkiezingen soms enkel een soort van ultiem redmiddel zijn als de representatieve vakbonden het onderling niet eens geraken over hun sterkte bij het verdelen van de mandaten⁵⁹³.

⁵⁸⁹ Zie art. 91, § 1, eerste lid Decr.Fr. 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs (*BS* 17 februari 1993); art. 6, 2° B.Fr.Gem.Ex. 18 februari 1993 betreffende de paritaire commissies in confessioneel vrij onderwijs (*BS* 16 maart 1993); art. 6, 2° B.Fr.Gem.Ex. 18 februari 1993 betreffende de paritaire commissies in het niet-confessioneel vrij onderwijs (*BS* 16 maart 1993); art. 5, § 1, *in fine* Decr.Fr. 19 mei 2004 betreffende de onderhandelingen in de Franse Gemeenschap (*BS* 29 juni 2004); art. 171, eerste lid, aanhef Decr.Fr. 24 juli 1997 dat het statuut bepaalt van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulp personeel van de hogescholen ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap (*BS* 6 november 1997).

⁵⁹⁰ Art. 17, § 2 Decr.Vl. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs.

⁵⁹¹ Art. 14, eerste lid en art. 15 Decr.Vl. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs.

⁵⁹² Art. 8, eerste lid Besl. Paritaire Commissie voor het vrij confessioneel basisonderwijs 24 januari 1996 betreffende de oprichting van een plaatselijk overlegorgaan tussen inrichtende machten en vakbondsafgevaardigden; art. 8, eerste lid Besl. Paritaire Commissie voor het vrij confessioneel buitengewoon onderwijs 24 januari 1996 betreffende de oprichting van een plaatselijk overlegorgaan tussen inrichtende machten en vakbondsafgevaardigden.

⁵⁹³ Het besluit van de Franse Gemeenschapsregering van 13 september 1995 betreffende de oprichting, samenstelling en bevoegdheid van de plaatselijke paritaire commissies in het officieel gesubsidieerd onderwijs specificeert op zijn beurt dat de representatieve organisaties in gemeen overleg beslissen over de verdeling van de zetels in elke plaatselijke paritaire commissie (art. 3, eerste lid B.Fr.Gem.Reg. 13 september 1995 betreffende de oprichting, samenstelling en bevoegdheid van de plaatselijke paritaire commissies in het officieel gesubsidieerd onderwijs (*BS* 8 november 1995)). Enkel als de vakorganisaties niet tot een akkoord komen, gebeurt een telling van het aantal leden om het aandeel van elke representatieve organisatie per inrichtende macht te bepalen (art. 3, tweede lid B.Fr.Gem.Reg. 13 september 1995 betreffende de oprichting, samenstelling en bevoegdheid van de plaatselijke paritaire commissies in het officieel gesubsidieerd onderwijs).

Afdeling 3 – Wel of geen “eigen” regelingen in het niet-hoger onderwijs

§ 1. Gemeenschapsonderwijs: anders en beter?

219. Een eerste vaststelling is dat binnen het gemeenschapsonderwijs van de drie gemeenschappen het parallellisme is doorbroken⁵⁹⁴. De Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap hebben – anders dan de Vlaamse Gemeenschap – geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid die het algemene vakbondsstatuut biedt om rekening te houden met de eigenheden van de onderwijssector. In de Franse en de Duitstalige Gemeenschap blijven de gemeenschappen zelf bevoegd, in de Vlaamse Gemeenschap zijn dat de scholengroepen doordat de Vlaamse Gemeenschap inzake het gemeenschapsonderwijs haar bevoegdheden heeft overgedragen aan de Autonome Raad voor het gemeenschapsonderwijs (*supra*, nr. 104). Dat is wellicht goeddeels een beleidskeuze.

§ 2. Gesubsidieerd officieel onderwijs: fragmentatie alom

220. Voor het gesubsidieerde personeel⁵⁹⁵ in dienst van het gesubsidieerde officieel onderwijs tekent zich eveneens een steeds groter wordende diversiteit tussen de gemeenschappen af⁵⁹⁶. Op zich kan daar niets tegen ingebracht worden gezien de autonomie van de onderscheiden gemeenschappen bij regelen van de collectieve arbeidsbetrekkingen in het onderwijs (*supra*, nr. 213). Dit neemt niet weg dat naar onze mening enkele aantekeningen in de marge tegelijk een aantal punten van kritiek blootleggen, ook in relatie tot het algemene vakbondsstatuut.

221. De Vlaamse Gemeenschap blijft zich achter het algemene vakbondsstatuut scharen⁵⁹⁷. De enige uitzondering betreft de verplichte oprichting van lokale comités op het niveau van de scholengemeenschappen bestaande uit verschillende inrichtende machten die tot het gesubsidieerde officieel onderwijs behoren⁵⁹⁸. Voor dit soort van situaties biedt het vakbondsstatuut geen oplossing tenzij – puur theoretisch – het opzetten van onderhandelingen in de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van de tweede afdeling van Comité C. Dat laatste zou, letterlijk en figuurlijk, allicht nogal hoog gegrepen zijn.

⁵⁹⁴ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2021, 685-693.

⁵⁹⁵ Wat betreft het niet-gesubsidieerde personeel in dienst van het gesubsidieerde officieel onderwijs, is het logisch dat het algemene vakbondsstatuut onverkort van toepassing blijft aangezien het in essentie gaat om eigen personeel van de provincie of de gemeente als inrichtende macht.

⁵⁹⁶ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2021, 694-716.

⁵⁹⁷ Voor een kritische noot daarbij, zie J. COULIER, “Collectief overleg in het hoger onderwijs in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap sinds de grondwetsherziening van 1988”, *TORB* 2016-17, (384) 400.

⁵⁹⁸ Zie art. 125*quinquiesdecies* tot art. 125*duodequadragies* Decr.VI. 25 februari 1997 basisonderwijs (*BS* 17 april 1997).

De Franse Gemeenschap – en in haar kielzog ook de Duitstalige Gemeenschap – heeft de omgekeerde beweging gemaakt. Het algemene vakbondsstatuut is de uitzondering, de bijzondere regelingen vormen de regel⁵⁹⁹⁻⁶⁰⁰. Dit impliceert tegelijk dat de bevoegdheid van Comité C, afdeling 2, onderafdeling Franse Gemeenschap⁶⁰¹ (*supra*, nr. 73) vrijwel volledig geërodeerd is. Onze bevinding is dat enkel grondregelingen betreffende de rechtspositie van de gesubsidieerde leermeesters godsdienst en leraars godsdienst⁶⁰² van de inrichtingen van het gesubsidieerde officieel onderwijs in de Franse Gemeenschap nog voer zijn voor het eerder genoemde onderhandelingscomité in het raam van het algemene vakbondsstatuut⁶⁰³.

Wat betreft de onderafdeling Duitstalige Gemeenschap van Comité C2 is het helemaal zoeken naar aangelegenheden die daarin ter sprake zouden (moeten) komen⁶⁰⁴ (*infra*, nr. 225).

§ 3. Gesubsidieerd vrij onderwijs: het ene paritair comité is het andere niet...

222. Het algemene vakbondsstatuut is logischerwijze nooit van toepassing geweest op de gesubsidieerde personeelsleden⁶⁰⁵ van het gesubsidieerde vrij onderwijs, al was het maar omdat de inrichtende machten in se privaatrechtelijke werkgevers zijn. De oprichting van

⁵⁹⁹ Zie Decr.Fr. 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs (*BS* 13 oktober 1994); Decr.Fr. 31 januari 2002 tot vaststelling van het statuut van de leden van het gesubsidieerd technisch personeel van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra (*BS* 21 maart 2003); Decr.D. 29 maart 2004 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd officieel onderwijs en van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra.

⁶⁰⁰ Het antwoord op de vraag waarom een afzonderlijke regeling moest worden ontworpen voor de leden van het gesubsidieerde technisch personeel van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra, ligt niet voor de hand in het licht van de zeer grote gelijkenis met de bijzondere regeling voor het personeel van het gesubsidieerde officieel onderwijs van de Franse Gemeenschap.

⁶⁰¹ Voor de gesubsidieerde personeelsleden is volgens het algemene vakbondsstatuut de onderafdeling Franse Gemeenschap van de tweede afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten bevoegd voor aangelegenheden die gemeenschappelijk zijn aan het gesubsidieerde personeel dat onder meerdere afzonderlijke bijzondere comités valt. Deze laatste ageren op het niveau van de provincie of de gemeente als inrichtende macht (art. 4, § 1, 3° Wet 19 december 1974; art. 17, § 2^{ter} en art. 20, § 3, eerste lid KB 28 september 1984).

⁶⁰² De positie die de leerkrachten godsdienst en daarmee gelijkgestelden innemen, is sowieso bijzonder omdat hun onafhankelijkheid dient worden gegarandeerd. We hebben niettemin moeten constateren dat de onderscheiden gemeenschappen daar niet altijd op dezelfde manier mee omgaan. Het zou ons echter te ver leiden om ook deze – relatief beperkte – groep van onderwijzend personeel mee te betrekken in onze globale evaluevaluatie.

⁶⁰³ Hun rechtspositie maakt het voorwerp uit van een afzonderlijk decreet van de Franse Gemeenschap van 10 maart 2006 betreffende de statuten van de leermeesters godsdienst en de leraars godsdienst (*BS* 19 mei 2006 (ed. 2)). Aangezien dat decreet geen specifieke regels bevat in verband met de collectieve arbeidsverhoudingen, behoudt het algemene vakbondsstatuut zijn gelding.

⁶⁰⁴ Anders dan in de Franse Gemeenschap, worden ook de gesubsidieerde personeelsleden die het ambt van leermeester of leraar godsdienst uitoefenen, beoogd in het de bijzondere regeling die werd uitgewerkt voor het gesubsidieerde officieel onderwijs (art. 1, eerste lid, 1°, *in fine* Decr.D. 29 maart 2004 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd officieel onderwijs en van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra).

⁶⁰⁵ Het niet-gesubsidieerde personeel in het gesubsidieerde vrij onderwijs ressorteert onder de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de private sector, meer bepaald onder de Cao-wet.

paritaire comités of commissies voor deze groep(en) gaat in feite terug op de Schoolpactwet van 1958⁶⁰⁶. Intussen bestaan er als vanzelfsprekend afzonderlijke regelingen per gemeenschap.

223. Hoewel de Vlaamse Gemeenschap een decreet heeft uitgevaardigd dat de gemeenschappelijke rechtspositie regelt van de personeelsleden in het gesubsidieerde – zowel officieel als vrij – onderwijs, is titel I van dat Vlaamse Decreet rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs in verband met de paritaire comités alleen maar van toepassing op het gesubsidieerde vrij onderwijs en de gesubsidieerde vrije centra voor leerlingenbegeleiding⁶⁰⁷.

224. De Franse Gemeenschap heeft daarentegen gekozen voor een vrijwel identieke regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen voor het gesubsidieerde personeel van zowel het gesubsidieerde vrij onderwijs als het gesubsidieerde officieel onderwijs (*supra*, nr. 221). Deze maken weliswaar het voorwerp uit van twee aparte decreten⁶⁰⁸ en bijbehorende uitvoeringsbesluiten⁶⁰⁹ maar zijn inhoudelijk een doorslag van elkaar.

225. De Duitstalige Gemeenschap houdt er grotendeels dezelfde politiek op na als de Franse Gemeenschap (*supra*, nr. 224): een gelijklopende, zij het afzonderlijke regeling voor het gesubsidieerde personeel van het gesubsidieerde onderwijs ongeacht of het gaat om het officieel dan wel het vrij onderwijs⁶¹⁰. In tegenstelling tot de Franse Gemeenschap (*supra*, nr. 221) zijn die bijzondere regelingen ook toepasselijk op de godsdienstleerkrachten, zij het gelimiteerd tot het vervullen van hun onderwijsopdracht in die hoedanigheid⁶¹¹.

⁶⁰⁶ Wet 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving (*BS* 19 juni 1959).

⁶⁰⁷ Dit blijkt uit het opschrift van deze titel.

⁶⁰⁸ Decr.Fr. 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs (*BS* 17 februari 1993) en Decr.Fr. 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs.

⁶⁰⁹ B.Fr.Gem.Ex. 18 februari 1993 betreffende de paritaire commissies in het confessioneel vrij onderwijs (*BS* 16 maart 1993) en B.Fr.Gem.Ex. 18 februari 1993 betreffende de paritaire commissies in het niet-confessioneel vrij onderwijs (*BS* 16 maart 1993 enerzijds en B.Fr.Gem.Reg. 19 mei 1995 betreffende de paritaire commissies in het officieel gesubsidieerd onderwijs (*BS* 19 september 1995) en B.Fr.Gem.Reg. 13 september 1995 betreffende de oprichting, samenstelling en bevoegdheid van de plaatselijke paritaire commissies in het officieel gesubsidieerd onderwijs (*BS* 8 november 1995) anderzijds.

⁶¹⁰ Decr.D. 14 december 1998 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs en van het gesubsidieerd vrij psycho-medisch-sociaal centrum (*BS* 6 mei 1999) en Decr.D. 29 maart 2004 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd officieel onderwijs en van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra (*BS* 24 juni 2004).

⁶¹¹ Art. 1, § 2, eerste en derde lid Decr.D. 14 december 1998 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs en van het gesubsidieerd vrij psycho-medisch-sociaal centrum; art. 1, eerste lid, 1°, *in fine* en tweede lid Decr.D. 29 maart 2004 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd officieel onderwijs en van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra.

§ 4. Netoverschrijdende constructies

226. De Vlaamse regering kan, voor zaken die zij gemeenschappelijk acht, een gezamenlijke vergadering beleggen van de verschillende betrokken comités. Het gaat meer bepaald om Sectorcomité X – Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap van de tweede afdeling van Comité C en de comités voor het gesubsidieerde vrij onderwijs die de bevoegde gemeenschap heeft opgericht en waarvan zij het voorzitterschap waarneemt⁶¹². In voorkomend geval zit de Vlaamse regering die vergaderingen voor⁶¹³. Dergelijke gemeenschappelijke bijeenkomsten zijn bedoeld als overkoepelende informele onderhandelingen.

227. Deze regeling tracht een mouw te passen aan het praktische probleem dat Sectorcomité X voor het gemeenschapsonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en de bevoegde onderafdeling van de tweede afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten voor het gesubsidieerde officieel onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap enerzijds, en de eigen onderhandelingscomités voor het gesubsidieerde vrij onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap – te weten het overkoepelende onderhandelingscomité – anderzijds, afzonderlijk vergaderen over dezelfde ontwerpen van decreet en van besluit. Dergelijke informele vergaderingen doen geen afbreuk aan het bestaan of aan de bevoegdheid van de onderscheiden comités⁶¹⁴.

228. In de praktijk wordt zeer regelmatig gebruikgemaakt van deze mogelijkheid om gemeenschappelijke vergaderingen op te zetten⁶¹⁵⁻⁶¹⁶. Dat er nood is aan een dergelijk construct en

⁶¹² Art. 12sexies, eerste lid Wet 19 december 1974.

⁶¹³ Art. 12sexies, tweede lid Wet 19 december 1974.

⁶¹⁴ Zie MvT bij het wetsontwerp 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 en aan de in die sector tewerkgestelde werklozen, *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1458/1, 9, www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/1458/49K1458001.pdf.

⁶¹⁵ Opmerking van de heer Steven Heyman, beleidsondersteuner afdeling Beleid Onderwijspersoneel, departement Onderwijs & Vorming, Vlaamse overheid, in de bijlage bij e-mail 13 november 2019 van mevrouw Ann Raiglot, beleidsondersteuner afdeling Beleid Onderwijspersoneel, departement Onderwijs & Vorming, Vlaamse overheid, aan Ria Janvier.

⁶¹⁶ Zie bijvoorbeeld Prot. nr. 81 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de gemeenschappelijke vergadering van Sectorcomité X – Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten – Afdeling 2 – Onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap”, Overkoepelend onderhandelingscomité vrij gesubsidieerd onderwijs op 16 en 23 januari, 20 februari en 6 maart 2018 over het besluit van de Vlaamse regering betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs, www.verdi.vlaanderen/files/180316_BVR_ORGANISATIE_advies.pdf; Prot. nr. 64 houdende de conclusies van de onderhandelingen die gevoerd werden in de gemeenschappelijke vergadering van Sectorcomité X – Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten – Afdeling 2 – Onderafdeling “Vlaamse Gemeenschap”, Overkoepelend onderhandelingscomité vrij gesubsidieerd onderwijs op donderdag 5, 19 en 26 oktober 2017 over het voorontwerp van decreet tot wijziging van de rechtspositie van het personeel van de centra voor volwassenenonderwijs en tot wijziging van het financieringsluik van het decreet van 15 juni 2007

dat daar dan ook nog eens meer dan veelvuldig een beroep op wordt gedaan, is op zich een teken aan de wand. In realiteit zijn de geldende rechtspositieregelingen voor het onderwijzend en daarmee gelijkgestelde personeel – over de netten heen – zo goed als hetzelfde. Toch moet daar in de diverse comités en commissies (nogmaals) formeel over worden onderhandeld. Dat gemeenschappelijke vergaderingen mogelijk zijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van die onderscheiden comités en commissies, maar normaliter zouden de formele onderhandelingen, na een voorafgaande gemeenschappelijke bespreking, dan wel vlot(ter) moeten verlopen.

229. De insteek van de Franse Gemeenschap is anders. Zij heeft een comité opgericht voor de onderhandeling tussen de regering van de Franse Gemeenschap en de vertegenwoordigings- en coördinatieorganen van de inrichtende machten van het onderwijs en van de gesubsidieerde PMS-centra⁶¹⁷. Daarin komen alle normatieve teksten aan bod die de regering opstelt in het raam van het algemene beleid voor zover die een weerslag hebben op de inrichtende machten⁶¹⁸. De vertegenwoordigers van het personeel zijn daar dan weer niet bij betrokken.

230. De Franse Gemeenschap heeft bovendien een gremium gecreëerd waarin officieel onderhandeld wordt over een sectoraal programmatie-akkoord voor de sector van het niet-hoger onderwijs⁶¹⁹. Uitzondering gemaakt voor de centra voor basiseducatie⁶²⁰, ontbreekt het aan een vergelijkbaar kader wat betreft het niet-hoger onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap. Voor het hoger onderwijs is daar wel een forum voor opgezet in de vorm van het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs⁶²¹ (*infra*, nr. 244). Niettemin worden er ook op het niveau van het niet-hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap op geregelde tijdstippen algemene, collectieve afspraken gemaakt. Het lijkt ons hoog tijd om deze werkwijze te officialiseren zodat tegelijk duidelijkheid wordt geschapen over de positie van de werkgevers-onderwijsverstrekkers in dit proces⁶²².

betreffende het volwassenenonderwijs, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1444/1, 87-99, docs.vlaams-parlement.be/pfile?id=1361287.

⁶¹⁷ Decr.Fr. 20 juli 2006 betreffende de onderhandeling met de vertegenwoordigings- en coördinatieorganen van de Inrichtende Machten van het onderwijs en van de gesubsidieerde P.M.S.-centra (BS 5 september 2006).

⁶¹⁸ Zie art. 4 Decr.Fr. 20 juli 2006 betreffende de onderhandeling met de vertegenwoordigings- en coördinatieorganen van de Inrichtende Machten van het onderwijs en van de gesubsidieerde P.M.S.-centra.

⁶¹⁹ De regeling is vervat in het Decr.Fr. 19 mei 2004 betreffende de onderhandeling in de Franse Gemeenschap (BS 29 juni 2004).

⁶²⁰ Art. 6, tweede lid Decr.VI. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs.

⁶²¹ Art. V.231 tot en met art. V.238 Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

⁶²² Zie in dit verband ook P. POELMANS, "Cao VIII. Een cao in evenwicht", *TORB* 2006-07, (619) 621-622, waar deze auteur diverse evoluties schetst die de vraag van de onderwijsverstrekkers om van bij de aanvang betrokken te worden bij de besprekingen, zouden versterken.

231. Hierboven hebben wij al gewag gemaakt van de verplichting tot oprichting van lokale comités op het niveau van de scholengemeenschappen bestaande uit meerdere inrichtende machten die deel uitmaken van het gesubsidieerde officiële onderwijsnet in de Vlaamse Gemeenschap (*supra*, nr. 221). Dezelfde verplichting geldt ook als het gaat om netoverschrijdende scholengemeenschappen in het basisonderwijs en het secundair onderwijs⁶²³.

232. Uit het voorgaande kunnen we concluderen dat zowel de Vlaamse Gemeenschap als de Franse Gemeenschap hebben getracht om zoveel mogelijk obstakels uit de weg te ruimen met als doel tot gemeenschappelijke afspraken te komen. De toch wel uiteenlopende regelingen en verschillen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen tussen de onderwijsnetten maken een en ander gecompliceerd.

Afdeling 4 – Hoger onderwijs: verschillende beleidslijnen

§ 1. Hogescholen

A. Verscheidenheid langs Vlaamse zijde

233. Binnen de Vlaamse Gemeenschap zijn er nog maar twee types hogescholen: de publiekrechtelijke hogescholen en de katholieke hogescholen die tot de zuil van het gesubsidieerde vrij onderwijs behoren.

234. Het lijkt erop dat het algemene vakbondsstatuut nog steeds principieel van toepassing is op de publiekrechtelijke hogescholen⁶²⁴. Zij zijn niet verplicht om onderhandelingscomités op te richten in de zin van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

235. De bepalingen aangaande het sociaal overleg zoals vervat in de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs gelden wel onverkort ten overstaan van de gesubsidieerde personeelsleden in dienst van de katholieke hogescholen. Dit neemt niet weg dat ook de gesubsidieerde vrije hogescholen geen onderhandelingscomité hoeven te installeren wanneer de taken ervan door de ondernemingsraad worden uitgeoefend⁶²⁵.

⁶²³ Art. 37*bis* Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs.

⁶²⁴ Bijlage I bij het KB van 28 september 1984 maakt, bij de afbakening van het toepassingsgebied van Sectorcomité X – Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), nog steeds gewag van de personeelsleden van de Vlaamse autonome hogescholen. De Vlaamse autonome hogescholen werden in 2013 echter omgevormd tot publiekrechtelijke hogescholen. Het is niet onmiddellijk zonneklaar of deze termen zomaar verwisselbaar zijn en of het algemene vakbondsstatuut bijgevolg van toepassing is op de publiekrechtelijke hogescholen.

⁶²⁵ Art. V.244, § 2, eerste lid Vlaamse Codex Hoger Onderwijs. Voor enkele kritische bedenkingen hierbij, zie R. VERSTEGEN, “De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs”, *RW* 1994-95, (1.145) 1.156, nr. 33.

236. Deze op zich best verwarrende welles-nietes-regeling dient niettemin in haar juiste perspectief te worden geplaatst als het aankomt op overkoepelende onderhandelingen. Die vinden conform dezelfde Vlaamse Codex Hoger Onderwijs plaats in het Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent (*infra*, nr. 244). Daar ligt per slot van rekening het zwaartepunt omdat in dat orgaan onderhandeld wordt over de rechtspositieregeling van het voltallige gesubsidieerde personeel van de hogescholen en de universiteiten van de Vlaamse Gemeenschap.

237. Verder staat het buiten kijf dat de Cao-wet uitwerking vindt ten overstaan van de “niet-gesubsidieerde” personeelsleden van de katholieke hogescholen⁶²⁶. Het is echter minder duidelijk welk paritair comité bevoegd is⁶²⁷.

B. Logica langs Franstalige kant?

238. De Franse Gemeenschap maakt nog steeds een driedig onderscheid tussen gemeenschaps-hogescholen, officiële hogescholen “*hors-communauté*” en gesubsidieerde vrije hogescholen⁶²⁸.

Wat betreft het personeel van de hogescholen ingericht door de Franse Gemeenschap, blijft het algemene vakbondsstatuut de basis vormen⁶²⁹.

Daarnaast heeft de Franse decreetgever ervoor gekozen om voor het hoger niet-universitair onderwijs de structuren die werden ontworpen voor het gesubsidieerde officieel en vrij niet-hoger (*supra*, nr. 224), zo goed als te kopiëren. Dat is het geval voor zowel de officiële hogescholen “*hors-communauté*” als de gesubsidieerde vrije hogescholen.

239. De eigen regeling betreffende de paritaire commissies blijkt van toepassing te zijn op het administratief personeel van de door de Franse Gemeenschap gesubsidieerde hogescholen, zonder onderscheid tussen het gesubsidieerde en het niet-gesubsidieerde administratief personeel⁶³⁰. De logische uitloper daarvan is dat deze bijzondere regeling voorrang krijgt op de toepassing van de Cao-wet, waardoor Paritair Comité 225 voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs niet bevoegd is voor de

⁶²⁶ Art. 2, § 3, 3. Cao-wet (*a contrario*).

⁶²⁷ Zie hierover R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 780-781.

⁶²⁸ Of een volledig “eigen” regelgeving aangaande de collectieve arbeidsverhoudingen voor de kunsthogescholen in de Franse Gemeenschap noodzakelijk was en is, laten we even in het midden.

⁶²⁹ Het personeel van de hogescholen ingericht door de Franse Gemeenschap, wordt uitdrukkelijk vermeld in bijlage I bij het KB van 28 september 1984 en valt onder de werkingssfeer van Sectorcomité IX – Onderwijs (Franse Gemeenschap) (bijlage I bij het KB 28 september 1984, sector IX, rubriek B, 9°).

⁶³⁰ Zie Decr.Fr. 20 juni 2008 betreffende de administratieve personeelsleden van de door de Franse Gemeenschap georganiseerde of gesubsidieerde Hogescholen, Hogere Kunstschole en Hogere Instituten voor architectuur (BS 4 september 2008).

niet-gesubsidieerde bedienden in dienst van de gesubsidieerde vrije hogescholen in de Franse Gemeenschap.

§ 2. Geen universele regeling voor de universiteiten

A. Vlaanderen⁶³¹

240. Voor de drie publiekrechtelijke universiteiten in Vlaanderen zorgt de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs voor een zeker houvast op het vlak van de interne structurering van de collectieve arbeidsverhoudingen. De codex geeft aan welke organen er moeten worden opgericht en wat hun bevoegdheid is. Doordat de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs nog steeds in hoge mate geïnspireerd is door het algemene vakbondsstatuut, werken bepaalde eerder geformuleerde punten van kritiek ook in deze context door⁶³². In de personeels-onderhandelingscomités heeft bijvoorbeeld elke representatieve vakorganisatie evenveel afgevaardigden die nog steeds worden aangeduid zonder dat er sociale verkiezingen worden georganiseerd. Dat is anders bij de twee privaatrechtelijke universiteiten waar de personeelsvertegenwoordigers in de ondernemingsraad en in het comité voor preventie en bescherming op het werk worden verkozen via sociale verkiezingen (*infra*, nr. 241), hoewel ook deze beperkt blijven tot de representatieve organisaties.

241. De bepalingen uit de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs inzake medezeggenschap binnen de Vlaamse universiteiten zijn niet van toepassing op de twee privaatrechtelijke universiteiten in de Vlaamse Gemeenschap. De Bedrijfsorganisatiewet⁶³³ en de Welzijnswet Werknemers gelden wel, waardoor deze universiteiten gehouden zijn tot de oprichting van een ondernemingsraad, respectievelijk een comité voor preventie en bescherming op het werk.

242. Verder woedt er al ettelijke jaren een vrij hoogoplopende discussie aangaande de toepasselijkheid van de Cao-wet op het personeel in dienst van de vrije universiteiten. Het zwakke punt betreft de uitsluiting uit de Cao-wet van het “gesubsidieerde personeel”⁶³⁴. Het argument om te bepleiten dat het personeel van de privaatrechtelijke universiteiten formeel niet onttrokken is aan de Cao-wet, is dat er aan de universiteiten geen gesubsidieerd

⁶³¹ We gaan niet in op de medezeggenschapsorganen binnen de associaties om de eenvoudige reden dat die vrijwel niet functioneren (net zomin als de associaties zelf) en dat die nauwelijks collectieve akkoorden sluiten met gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden (J. COULIER, “Collectief overleg in het hoger onderwijs in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap sinds de grondwetsherziening van 1988”, *TORB* 2016-17, (384) 390).

⁶³² Zie e-mail 13 maart 2020 van de heer Jo Coulier, voorzitter ACOD-Onderwijs, lid en secretaris van de ondernemingsraad van de Vrije Universiteit Brussel, aan Ria Janvier.

⁶³³ Zie art. 14 Bedrijfsorganisatiewet waaraan uitvoering werd gegeven bij KB 24 januari 1975 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 februari 1971 tot regeling van de ondernemingsraden (*BS* 7 februari 1975).

⁶³⁴ De Cao-wet is niet van toepassing op “de door [het Rijk] gesubsidieerde personeelsleden die in dienst zijn van de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs (art. 2, § 3, 3° Cao-wet). Het is niet evident wat er moet worden verstaan onder deze uitsluitingsgrond.

personeel werkzaam is in de betekenis die daar op de andere onderwijsniveaus aan wordt gegeven⁶³⁵.

243. Met de oprichting van Paritair Comité 152 voor de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs en Paritair Comité 225 voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs is die discussie (*supra*, nr. 242), meer dan ooit tevoren, opnieuw opgeflakkerd. Aangezien Paritair Comité 225 enkel bevoegd is voor de niet-gesubsidieerde bedienden⁶³⁶, is een ander paritair comité bevoegd voor de “gesubsidieerde bedienden” en is de vraag welk paritair comité dat dan wel mag zijn⁶³⁷.

Het is niet duidelijk wat voor de twee Vlaamse vrije universiteiten – die bovendien elk een verschillende ideologische strekking hebben – de meerwaarde van een paritair comité is, zeker omdat er voor aangelegenheden die op Vlaams niveau worden geregeld, het VOC HO is (*infra*, nr. 244). Het valt dan ook sterk te betwijfelen of er in Paritair Comité 152 en Paritair Comité 225 ooit collectieve arbeidsovereenkomsten zullen worden gesloten met uitwerking op alle privaatrechtelijke universiteiten die tot het ressort van die paritaire comités behoren. Aangezien de bedienden van de vrije universiteiten bovendien uitdrukkelijk zijn uitgesloten uit het ressort van Paritair Subcomité 225.01 (*supra*, nr. 242) en Paritair Subcomité 225.02⁶³⁸, zouden die cao’s alle privaatrechtelijke universiteiten binden, zowel die van de Vlaamse Gemeenschap als die van de Franse Gemeenschap. Komt daar nog bij dat er voor de “gesubsidieerde bedienden” van de vrije universiteiten van de Franstalige Gemeenschap wel een bijzondere regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen is uitgewerkt, waardoor de toepasselijkheid van de Cao-wet wordt uitgesloten (*infra*, nr. 247).

244. Wel is er het overkoepelende Vlaams Onderhandelingscomité voor het hoger onderwijs en het Universitair Ziekenhuis Gent dat onder andere bevoegd is voor het sluiten van sociale programmatieakkoorden en onderhandelingen over de grondregelen betreffende rechtspositie van het (academisch) personeel op de werkingstoelagen⁶³⁹. Doordat voor de personeelsleden die via de werkingstoelagen worden bezoldigd tal van facetten van hun rechtspositie zijn vastgelegd door of uit kracht van de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs, wordt

⁶³⁵ Verslag namens de commissie voor de Nationale Opvoeding, uitgebracht door de heer Swaelen, *Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 635/3, 2-4 en 15-16, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2014/K20141729/K20141729.pdf; verslag namens de commissie voor de Nationale Opvoeding, uitgebracht door de heren De Bond en Busieau, *Parl.St.* Senaat 1972-73, nr. 392, 1-2, www.senate.be/lexdocs/S0641-/S06411055.pdf; R. VERSTEGEN, D. CUYPERS, W. RAUWS en G. LAUWERS, “Collectief overleg in het onderwijs”, *TORB* 2011-12, (117) 124, nr. 28 en 126-127, nr. 37.

⁶³⁶ Art. 1, § 1, 5° KB 20 december 1989 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en bevoegdheid van het Paritair Comité voor de bedienden van de inrichtingen van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van het aantal leden ervan (*BS* 24 januari 1990).

⁶³⁷ Zie hierover R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 823-824.

⁶³⁸ Art. 3, § 2 KB 13 maart 2012 tot oprichting van paritaire subcomités voor de bedienden van het gesubsidieerd vrij onderwijs en tot vaststelling van hun benaming en bevoegdheid (*BS* 16 april 2012).

⁶³⁹ Art. V.233 Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

de onderhandelingsmarge in het raam van de Cao-wet uiteraard beperkter. Dat is anders voor het personeel dat voor rekening komt van het patrimonium van de vrije universiteiten, waar de privaatrechtelijke universiteiten blijkbaar vrij spel hebben.

B. Doet de Franse Gemeenschap het beter?

245. Wat betreft de twee publiekrechtelijke universiteiten in de Franse Gemeenschap⁶⁴⁰ beheerst het algemene vakbondsstatuut, bij gebrek aan een aparte regeling, nog steeds de collectieve arbeidsverhoudingen (*supra*, nr. 213).

246. De vijf privaatrechtelijke universiteiten aan Franstalige zijde⁶⁴¹ ressorteren op hun beurt onder een decreet betreffende de onderhandelingen in de Franse Gemeenschap dat gelijkelijk van toepassing is op het gesubsidieerde vrij niet-hoger onderwijs (*supra*, nr. 224) en het vrij universitair onderwijs⁶⁴².

247. Doordat de “gesubsidieerde bedienden” van de privaatrechtelijke universiteiten van de Franse Gemeenschap – lees de personeelsleden die vanuit de werkingstoelagen worden bezoldigd – in de werkingssfeer van dat decreet begrepen zijn, is de Cao-wet op hen niet langer van toepassing. Dit maakt de discussie over het bevoegde paritair comité voor deze personeelscategorie zonder voorwerp, anders dan aan Vlaamse kant (*supra*, nr. 243).

248. Om een deugdelijk antwoord te kunnen geven op de vraag of de Franse Gemeenschap het beter doet dan de Vlaamse Gemeenschap, is andersoortig onderzoek nodig en zou moeten worden nagegaan hoe het sociaal overleg er in de praktijk aan toe gaat. Wat wij wel kunnen concluderen, is dat er meer logica en vooral eenvormigheid schuilen in de regelingen in de sector onderwijs van de Franse Gemeenschap. Die regelingen betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs maken weliswaar het voorwerp uit van een plejade aan decreten en uitvoeringsbesluiten, maar vertonen inhoudelijk een vergaande gelijkenis. Bovendien houdt de Franse Gemeenschap een duidelijke beleidlijn aan. Wat betreft het gemeenschapsonderwijs, ongeacht het onderwijsniveau, werd niet geraakt aan het algemene vakbondsstatuut. Binnen het gesubsidieerde onderwijs zijn voor de gesubsidieerde personeelsleden eigen structuren opgezet waarbij de cesuur tussen het gesubsidieerde officieel onderwijs en het gesubsidieerde vrij onderwijs bijna volledig naar de achtergrond verdwijnt.

⁶⁴⁰ Het gaat om de *Université de Liège* en de *Université de Mons*.

⁶⁴¹ Het gaat om de *Université Saint-Louis-Bruxelles*, de *Faculté universitaire de Théologie protestante*, de *Université libre de Bruxelles* (ULB), de *Université catholique de Louvain* (UCL) en de *Université de Namur* (UNamur).

⁶⁴² Decr.Fr. 19 mei 2004 betreffende de onderhandelingen in de Franse Gemeenschap.

Afdeling 5 – Binding van akkoorden?

§ 1. Twee snelheden

249. In de sector onderwijs lijkt het erop dat de in het raam van het sociaal overleg gemaakte afspraken zwaarder doorwegen dan wat klassiek het geval is (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 1). Langs de kant van het onderwijs in de Vlaamse Gemeenschap gaat het evenwel nog steeds veeleer om goede voornemens (*infra*, § 2). De Franse Gemeenschap gaat een stap verder door het inbouwen van de mogelijkheid tot algemeenbindendverklaring van de akkoorden door de hogere overheid, die ook effectief wordt benut (*infra*, § 3).

§ 2. Goede voornemens aan Vlaamse kant

250. De Vlaamse regering kan, op verzoek van een paritair comité of een vertegenwoordigende organisatie, algemeen bindende kracht verlenen aan een beslissing van de paritaire comités⁶⁴³, wat uitermate zelden gebeurt. Daardoor geraakt het probleem van de juridische waarde van dergelijke algemeen bindend verklaarde beslissingen van (tot hiertoe uitsluitend) het Centraal Paritair Comité van het gesubsidieerd vrij onderwijs en de pedagogische begeleidingsdiensten wat ondergesneeuwd.

In geval van een eenparig akkoord binnen de lokale onderhandelingscomités in het gesubsidieerde vrij niet-hoger onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap kan de inrichtende macht geen maatregelen nemen die afwijken van het protocol⁶⁴⁴. Dit lijkt te impliceren dat van een dergelijk “protocolakkoord” wel een zekere binding uitgaat. Dat is relatief want zo’n protocolakkoord heeft als zodanig geen – noem het – directe werking.

251. Wat betreft de centra voor basiseducatie klinkt het lichtjes anders. Als de onderhandelingen over sectorale (sociale) programmatie resulteren in een “protocol van akkoord”, vloeit daaruit volgens de tekst van het decreet voort dat de Vlaamse regering zich engageert tot omzetting van de overeengekomen beginselen in regelgeving⁶⁴⁵. Het gaat evenwel enkel om een middelenverbintenis en geen resultaatsverbintenis⁶⁴⁶.

252. Ook als de onderhandelingen over de sectorale programmatie in het Vlaams Onderhandelings-comité voor het hoger onderwijs leiden tot een “akkoordprotocol”, verbindt de Vlaamse regering zich in dat protocol tot het omzetten van de gemaakte afspraken in positief recht⁶⁴⁷.

⁶⁴³ Art. 2, § 6 Vlaams Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs.

⁶⁴⁴ Art. 35, tweede lid Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs.

⁶⁴⁵ Art. V.234, tweede lid Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

⁶⁴⁶ Arbitragehof 20 oktober 2005, nr. 154/2005, www.const-court.be/public/n/2005/2005-154n.pdf.

⁶⁴⁷ Art. V.234, tweede lid Vlaamse Codex Hoger Onderwijs.

253. Verder dan het formuleren van goede voornemens gaat men langs Vlaamse kant dus niet. Het is zelfs nog maar de vraag wat de meerwaarde van de hierboven beschreven specificaties is, behalve dan dat wordt geëxpliciteerd dat protocollen waarbij een akkoord werd bereikt, er zijn om door de overheid te worden gerespecteerd. Dit lijkt ons, al was het maar op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur, logisch. Moest er bijvoorbeeld een termijn zijn vastgelegd waarbinnen de overheid de afgesproken maatregelen in positief recht dient om te zetten, dan pas is het gepast te spreken van enig, niet-vrijblijvend engagement, dat dan ook via een passend sanctioneringsmechanisme moet kunnen worden afgedwongen.

§ 3. Algemeenbindendverklaring door de Franse Gemeenschapsregering

254. In het niet-hoger onderwijs van de Franse Gemeenschap kan op verzoek van de paritaire commissie of van een representatieve vakorganisatie de Franse Gemeenschapsregering de beslissingen algemeen bindend verklaren⁶⁴⁸. Bovendien is een regeling getroffen voor het toezicht op de naleving van dergelijke bindend verklaarde beslissingen⁶⁴⁹, inclusief de mogelijkheid om de overtreding ervan te bestraffen⁶⁵⁰. Het voorgaande geldt ook voor het gesubsidieerde vrij onderwijs in de Duitstalige Gemeenschap⁶⁵¹. Binnen de Franse Gemeenschap is die mogelijkheid daarenboven niet voorbehouden voor het gesubsidieerde vrij onderwijs, maar staat die ook open voor het gesubsidieerde officiële onderwijs. Dit bewijst dat bindende akkoorden in een publiekrechtelijke context niet ondenkbaar zijn.

255. In analoge zin kunnen de centrale paritaire commissies – of bij de gesubsidieerde vrije hogescholen ook de representatieve vakorganisaties - de Franse Gemeenschapsregering vragen om een dwingend karakter te verlenen aan de genomen beslissingen van die centrale paritaire comités⁶⁵². Dit is een optie zowel voor het vrij (confessioneel en niet-confessioneel) niet-universitair hoger onderwijs als voor het gesubsidieerde officieel niet-universitair hoger onderwijs. Daarenboven wijst de praktijk uit dat die optie zeer regelmatig wordt gelicht.

⁶⁴⁸ Art. 86, eerste lid Decr.Fr. 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs; art. 102 Decr.Fr. 31 januari 2002 tot vaststelling van het statuut van de leden van het gesubsidieerd technisch personeel van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra; art. 97 Decr.Fr. 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

⁶⁴⁹ Zie art. 98, art. 99, art. 100, art. 102 en art. 103 Decr.Fr. 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

⁶⁵⁰ Zie art. 100 Decr.Fr. 1 februari 1993 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs.

⁶⁵¹ Zie art. 107, art. 108, art. 109, art. 110, art. 111 en art. 112 Decr.D. 14 december 1998 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd vrij onderwijs en van het gesubsidieerd vrij psycho-medisch-sociaal centrum.

⁶⁵² Art. 177 en art. 248 (en art. 249, tweede lid) Decr.Fr. 24 juli 1997 dat het statuut bepaalt van het bestuurs- en onderwijzend personeel en van het opvoedend hulppersoneel van de hogescholen ingericht of gesubsidieerd door de Franse Gemeenschap.

256. Over de rechtspositie van het door middel van werkingstoelagen bezoldigde personeel in dienst van de privaatrechtelijke universiteiten wordt onderhandeld in het onderhandelingscomité voor het personeel in het gesubsidieerde vrij onderwijs, dat evengoed bevoegd is voor de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerde vrij onderwijs in de Franse Gemeenschap (*supra*, nr. 246). In deze context is niet voorzien in de mogelijkheid om beslissingen van dat onderhandelingscomité bindend te laten verklaren.

257. Het mag duidelijk zijn dat de Franse Gemeenschap een stap verder is gegaan dan haar Vlaamse pendant. Wel moet hieraan worden toegevoegd dat de status van die akkoorden in de hiërarchie van de rechtsnormen niet zo eenduidig is. Zeker is wel dat de algemeen-bindendverklaring door de Franse Gemeenschapsregering ertoe leidt dat die akkoorden formele rechtsbronnen worden waarop de personeelsleden zich rechtstreeks kunnen beroepen en waarvan de niet-naleving ook afdwingbaar is (*supra*, nr. 254).

Afdeling 6 – Naar een (meer) eenvormige eigen regeling voor het onderwijs?

258. Al eerder hebben wij impliciet een lans gebroken voor het uitwerken van een volwaardige, transparante en samenhangende regeling op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen in de sector onderwijs (*supra*, nr. 214). Doordat de gemeenschappen volledig bevoegd zijn om hiervan werk te maken (*supra*, nr. 213), ligt de kans voor het grijpen om af te rekenen met de vele onvolkomenheden die het algemene vakbondsstatuut doorheen de jaren is gaan vertonen. Positief geformuleerd is het een opportuniteit voor de gemeenschappen om een nieuwe invulling en een dito elan te geven aan het sociaal overleg in het onderwijs.

259. Eén van de vele vragen die vooraf dienen te worden beantwoord, is of artikel 24, § 4 van de Grondwet ook doorwerkt op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen. Conform dit grondwetsartikel zijn de personeelsleden en onderwijsinstellingen gelijk voor de wet of het decreet⁶⁵³. Dit neemt niet weg dat de wet en het decreet rekening moeten houden met objectieve verschillen waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden. De hamvraag is of de eigenheid van de inrichtende macht – en dan vooral binnen het gesubsidieerde vrij onderwijs – zich al dan niet verzet tegen een goeddeels uniforme regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen. Wij zijn geneigd om deze vraag ontkennend te beantwoorden, toch wat het gesubsidieerde personeel betreft. Dat er een verschil is wat de aard van de individuele arbeidsverhouding betreft, is inherent aan het feit dat in het vrij onderwijs de inrichtende macht een privaatrechtelijke status heeft. Wij zien echter niet in waarom de loon- en arbeidsvoorwaarden anders zouden moeten zijn naargelang van de juridische aard van de onderwijsverstreckers

⁶⁵³ Artikel 24, § 4 Gw bepaalt: “Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.”

gegeven dat deze personeelsleden op een vergelijkbare wijze worden gesubsidieerd door de hogere overheid. Een verschillende behandeling zou *per negativum* met zich meebrengen dat gelijken ongelijk worden bejegend.

De Franse Gemeenschap heeft in dit verband trouwens het goede voorbeeld gegeven door een zo goed als uniforme regeling te ontwerpen voor het gesubsidieerde onderwijs, ongeacht of het gaat om het officiële dan wel het vrije onderwijsnet, zowel op het niveau van het niet-hoger onderwijs (*supra*, nr. 224) als op dat van de hogescholen (*supra*, nr. 238). Ook het beleid binnen de Duitstalige Gemeenschap is er expliciet op gericht om de verschillen tussen de onderwijsnetten zo veel als mogelijk weg te werken.

260. Een andere kwestie is of artikel 23, derde lid, 1° van de Grondwet een mogelijke hinderpaal vormt bij een hervorming van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs. Deze bepaling waarborgt onder andere het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen. Die zogenaamde standstillverplichting houdt in dat een aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau slechts mogelijk is in het algemeen belang. Wat betreft de rechten in het raam van de collectieve arbeidsverhoudingen wordt dat principe echter zelden of nooit ingeroepen⁶⁵⁴. Bovendien hoeft een nieuw te ontwerpen regeling niet per definitie gepaard te gaan met een inkorting van die grondwettelijk gewaarborgde rechten, wel integendeel.

⁶⁵⁴ Zie, voor een recente uitspraak waarin het grondwettelijk gewaarborgde recht op collectief onderhandelen (tevergeefs) als één van de middelen werd ingeroepen: GwH 31 augustus 2020, nr. 113/2020, overw. B.44 tot en met overw. B.51, www.const-court.be-/public/n/2020/2020-113n.pdf. Zie in dit verband ook I. HACHEZ, "Du principe de standstill à l'intangibilité de la substance des droits fondamentaux: quelle justiciabilité pour le droit du travail?" in P. GOSSERIES en M. MORSA (eds.), *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, 2015, 273-293.

HOOFDSTUK 9 – EENZIJDIGHEID BOVEN WEDERKERIGHEID

Afdeling 1 – Stand van zaken

261. Vanuit historisch perspectief is er een evolutie geweest gaande van een zeer beperkte adviesbevoegdheid tot meer inspraak van de vakorganisaties, zonder dat echter ooit de stap is gezet naar meer bindende akkoorden.

262. De overheid moet eenzijdig de werking en de organisatie van de openbare diensten, evenals de rechtspositie van haar ambtenaren kunnen aanpassen ten dienste van het algemeen belang. Dit vertrekpunt werd onverzoenbaar geacht met een systeem van juridisch bindende, bilaterale (collectieve) overeenkomsten (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 1, § 3). De cruciale vraag is of deze uitgangspositie nog wel verenigbaar is met de onomkeerbare evolutie in de richting van een steeds groter wordend aantal overheidscontractanten (*infra*, afdeling 2) en met de tendens tot verzelfstandiging in privaatrechtelijke rechtsvorm (*infra*, afdeling 3).

Afdeling 2 – Toenemende contractuele tewerkstelling

§ 1. Theorie versus praktijk

263. Voor de meeste overheidsbesturen en -instellingen is de statutaire tewerkstelling nog steeds de regel en de contractuele tewerkstelling de uitzondering. Dit theoretische uitgangspunt spoort echter al lang niet meer met de praktijk. In steeds meer overheidsdiensten zijn de contractanten inmiddels in de meerderheid (*supra*, tabellen 2 tot en met 4).

264. Er zijn zelfs verrassend veel overheidsinstellingen die geen enkele ambtenaar (meer) in hun rangen tellen⁶⁵⁵. Als we de totale personeelsaantallen per sectorcomité in ogenschouw nemen, zien we dat in bepaalde sectorcomités de contractanten in aantal de bovenhand halen op de groep van de ambtenaren. In de sectorcomités waar de ambtenaren nog steeds in de meerderheid zijn, is dat vooral te danken aan de nog steeds hoofdzakelijk statutaire tewerkstelling in de ministeries.

Daarnaast is het opvallend dat de trend in de richting van een toenemende contractuele tewerkstelling zich vooral doorzet in de gemeenschappen en de gewesten, uitzondering gemaakt voor de sector onderwijs. In het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap overtreft het aantal contractanten intussen het aantal ambtenaren.

⁶⁵⁵ Zoals ontegensprekelijk blijkt uit de resultaten van ons onderzoek die het voorwerp uitmaken van bijlage 2 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 989-1.022.

In tabel 8 geven wij per sectorcomité een overzicht van het aantal ambtenaren versus het aantal contractanten binnen het totale personeelsbestand⁶⁵⁶.

⁶⁵⁶ Meer details per overheidswerkgever die tot een bepaald sectorcomité behoort, zijn terug te vinden in bijlage 2 bij R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 989-1.022.

Tabel 8 – Totaal aantal ambtenaren versus contractanten per sectorcomité (30 september 2018)

SECTORCOMITÉ	AMBTENAREN		CONTRACTANTEN		TOTAAL
	Absoluut	Percentage	Absoluut	Percentage	
Sectorcomité I – Algemeen Bestuur	3.350	43,09%	4.424	56,91%	7.774
Sectorcomité II – Financiën	18.545	84,58%	3.380	15,42%	21.925
Sectorcomité III – Justitie	21.354	84,76%	3.840	15,24%	25.194
Sectorcomité IV – Economische Zaken	1.573	65,73%	820	34,27%	2.393
Sectorcomité V – Binnenlandse Zaken	4.163	69,79%	1.802	30,21%	5.965
Sectorcomité VI – Mobiliteit en Vervoer	839	80,36%	205	19,64%	1.044
Sectorcomité VII – Buitenlandse Zaken	802	50,82%	776	49,18%	1.578
Sectorcomité VIII – Postdiensten en telecomunicaties	299	97,08%	9	02,92%	308
Sectorcomité IX – Onderwijs Franse Gemeenschap	[92.406]	63,60%	[52.887]	36,40%	[145.293]
Sectorcomité X – Onderwijs Vlaamse Gemeenschap	[144.076]	62,68%	[85.777]	37,32%	[229.853]
Sectorcomité XI – Werkgelegenheid en Arbeid	952	79,73%	242	20,27%	1.194
Sectorcomité XII – Volksgezondheid	2.161	73,58%	776	26,42%	2.937
Sectorcomité XIII – Sociale Zekerheid	603	27,99%	1.551	72,01%	2.154
Sectorcomité XIV- Landsverdediging	28.313	94,98%	1.496	05,02%	29.809
Sectorcomité XV – Brussels Hoofdstedelijk Gewest	4.405	45,78%	5.217	54,22%	9.622
Sectorcomité XVI – Waals Gewest	8.435	42,29%	11.512	57,71%	19.947
Sectorcomité XVII – Franse Gemeenschap	3.758	46,52%	4.320	53,48%	8.078
Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest	20.824	63,92%	11.756	36,08%	32.580
Sectorcomité XIX – Duitstalige Gemeenschap	1.295	47,45%	1.434	52,55%	2.729
Sectorcomité XX – Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid	8.871	79,11%	2.342	20,89%	11.213

§ 2. Contractanten als tweederangspersoneelsleden

A. Tussen kaai en schip

265. We kunnen niet anders dan vaststellen dat het vakbondsstatuut gekleed is met het model van de statutair tewerkgestelde ambtenaar voor ogen. Lange tijd was duidelijk dat de grondregelingen waarover dient te worden onderhandeld, zich beperkten tot de regels voor de statutair tewerkgestelde personeelsleden. Het toepassingsgebied van het koninklijk besluit dat de grondregelingen vastlegt, werd intussen verruimd tot het personeel dat met een arbeidsovereenkomst in dienst werd genomen⁶⁵⁷. Deze formele aanpassing ten spijt valt het echter bezwaarlijk te ontkennen dat de specifieke situatie van de contractanten in overheidsdienst vaak uit het oog wordt verloren. Zij moeten een aantal voordelen ontberen waarop hun statutair tewerkgestelde collega's zich wel kunnen beroepen. Bovendien genieten de overheidscontractanten zelfs niet eens dezelfde minimale bescherming in het arbeidsrecht zoals de werknemers in de private sector, al was het maar omdat de contractanten in overheidsdienst niet kunnen terugvallen op de algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad (*supra*, nr. 156).

B. Gebrekkige bijzondere ontslagbescherming⁶⁵⁸

266. Daar waar de definitief benoemde ambtenaren vastheid van tewerkstelling genieten, is dat anders voor de overheidscontractanten. Zij vallen onder de klassieke ontslagregels conform de Arbeidsovereenkomstenwet. In 1995 werd in het raam van het algemene vakbondsstatuut een bijzondere ontslagbescherming tot voordeel van de overheidscontractanten ingevoerd⁶⁵⁹. Deze regeling is echter op tal van vlakken voor kritiek vatbaar en zou mogelijk zelfs indruisen tegen het verbod van discriminatie op grond van vakbondsovertuiging⁶⁶⁰.

⁶⁵⁷ Art. 2 KB 29 augustus 1985.

⁶⁵⁸ Zie in dit verband P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, "De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?", *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

⁶⁵⁹ Bij art. 2 KB 25 september 1995 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* 1 november 1995) werd een hfdst. VII ingevoegd in titel VI van het KB 28 september 1984. Meer concreet worden art. 88 tot art. 90 KB 28 september 1984, die eerder waren opgeheven bij KB 18 november 1991, hersteld in een totaal andere lezing.

⁶⁶⁰ In dit verband heeft de arbeidsrechtbank te Henegouwen vastgesteld dat de bijzondere ontslagbescherming ten voordele van de overheidscontractanten veel minder groot is dan deze in de private sector. Dit ongerechtvaardigde verschil vormt een fout van de kant van de Belgische Staat, die geen specifieke wetgeving heeft opgesteld, aldus de arbeidsrechtbank. De rechter kan zich echter niet in de plaats stellen van de wetgever indien de leemte noodzakelijkerwijze de invoering vereist van een nieuwe regel die het voorwerp moet uitmaken van een herbeoordeling van de sociale belangen door de wetgever of die een wijziging van één of meerdere wettelijke bepalingen vereist. De arbeidsrechtbank stelt de schade van het ten onrechte ontslagen personeelslid van een intercommunale vast op één symbolische euro als vergoeding van de morele schade (Arbrb. Henegouwen (afd. Charleroi) 14 oktober 2019, AR 17/1884/A, onuitg. en, voor een commentaar bij dit vonnis, J. JACQMAIN, "Tu ne licenciera pas justement

De *ratio legis* is de bescherming van een contractueel personeelslid dat als vakbondsafgevaardigde optreedt. Die vereiste wordt echter nergens gesteld en het is zelfs niet eens een voorwaarde dat de beschermde contractant bijdragebetalend lid is van de vakorganisatie die om zijn bescherming verzoekt.

Het voornaamste punt van kritiek betreft het zeer beperkte aantal te beschermen contractanten waardoor lang niet alle contractanten die vakbondsactiviteiten ontplooiën, ook effectief een bescherming (kunnen) genieten⁶⁶¹. Het hoeft dan ook geen verwondering te wekken dat de procedure in het raam van de bijzondere ontslagbescherming vrijwel niet wordt toegepast.

De ontslagprocedure op zich roept evenzeer een aantal bedenkingen op. Als het overleg uitmondt in een eenparig advies dat gunstig is voor het voorgenomen ontslag, is er geen probleem. In geval van een verdeeld advies mag de overheid toch tot ontslag overgaan voor zover zij dat ontslag motiveert⁶⁶². Een ander hiaat is dat er geen enkele straf staat op het niet-naleven van die ontslagprocedure⁶⁶³. Uiteraard kan het ontslag of de niet-eerbiediging van de procedure aangevochten worden voor de arbeidsrechtbank. Als de contractant zijn gelijk haalt, heeft die evenwel alleen maar recht op een schadevergoeding op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek⁶⁶⁴ en kan die geen aanvraag tot re-integratie indienen⁶⁶⁵.

267. Intussen is er een regeling uitgewerkt voor de contractuele personeelsleden van de Belgische Spoorwegen die kandidaat zijn (geweest) bij de sociale verkiezingen⁶⁶⁶. Deze vormt

un délégué syndical contractuel”, *Statut des administrations locales et provinciales*, Actualités en bref, Brussel, Wolters Kluwer, juni 2020, nr. 339.6, 10-14).

⁶⁶¹ Het aantal beschermde contractanten hangt in principe af van het aantal opgerichte basisoverlegcomités, met uitzondering van een aantal provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Zie FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER EN FEDERALE OVERHEIDSDIENST PERSONEEL EN ORGANISATIE, *Omz. nr. 582, 23 juni 2008 – Vakbondsstatuut – Personeelsleden in dienst genomen met een arbeidsovereenkomst en aangewezen door de representatieve vakorganisaties. Bijzondere procedures – Bescherming in geval van afdanking*, BS 15 juli 2008, 37.093, punt 1.

⁶⁶² Art. 89, § 9, eerste lid KB 28 september 1984. Zie ook FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER EN FEDERALE OVERHEIDSDIENST PERSONEEL EN ORGANISATIE, *Omz. nr. 582, 23 juni 2008 – Vakbondsstatuut – Personeelsleden in dienst genomen met een arbeidsovereenkomst en aangewezen door de representatieve vakorganisaties. Bijzondere procedures – Bescherming in geval van afdanking*, BS 15 juli 2008, 37.095, punt 2.4.

⁶⁶³ Zie bijvoorbeeld Arbh. Luik (2e k.) 7 maart 2003, AR 30338/2001, onuitg.

⁶⁶⁴ Zo kende de arbeidsrechtbank te Brussel een schadevergoeding van ongeveer 37.000 euro toe (Arbrb. Brussel 7 juni 2010, aangehaald door A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 107). Het arbeidshof te Brussel wijzigde dit vonnis in beroep en oordeelde dat het niet naleven het verlies van een kans inhield om het ontslag te vermijden. Het hof raamde de schade op 5.000 euro (Arbh. Brussel (4e k.) 13 december 2011, *Soc.Kron.* 2013, 395).

⁶⁶⁵ Zie P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, “De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?”, *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

⁶⁶⁶ Deze regeling is vervat in hfdst. 13 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, dat werd ingevoegd bij art. 19 tot en met art. 43 wet 18 maart 2018 houdende

als het ware een kopie van de bescherming van de (kandidaat-)personeelsafgevaardigden in de ondernemingsraad en het comité voor preventie en bescherming op het werk. Aangezien in de publieke sector doorgaans geen sociale verkiezingen (meer) plaatsvinden (*supra*, nr. 128), lijkt het logisch dat deze, nog meer uitgebreide bescherming niet aan de orde is.

Toch is dat niet helemaal correct want wanneer in de particuliere sector een vakbondsafgevaardigde de taken van het CPBW op zich neemt, kan die evenzeer bogen op de ontslagbescherming van de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden⁶⁶⁷. Voor de vakbondsafgevaardigden uit de publieke sector die zitting hebben in een overlegcomité dat in de plaats treedt van het CPBW, ontbreekt het daarentegen aan elke vorm van bijzondere (ontslag)bescherming.

Het komt ons voor dat de niet-bescherming of minder gunstige bescherming van vakbondsafgevaardigden in de publieke sector moeilijk verenigbaar is met het principe van de vakbondsvrijheid c.q. het gelijkheidsbeginsel.

268. Ook in het gesubsidieerde vrij onderwijs waar de arbeidsrelatie tussen de inrichtende macht intrinsiek op contractuele leest is geschoeid, zijn er in meerdere bijzondere regelingen betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen ontslagbeschermingsmechanismen ingebouwd tot voordeel van de personeelsafgevaardigden⁶⁶⁸.

Afdeling 3 – Cesuur naargelang van de rechtsvorm

269. Een ander argument dat tegen de traditionele visie pleit (*supra*, nr. 262), is dat in het raam van het vakbondsstatuut een louter formele scheidingslijn wordt getrokken. De publiekrechtelijke rechtsvorm is determinerend. Enkel de organieke openbare diensten worden beoogd. Op de functionele openbare diensten zijn de regels van de particuliere sector van toepassing hoewel hun missie en hun takenpakket vaak identiek zijn en zij vanuit dat oogpunt evengoed het algemeen belang dienen.

270. Zo vertonen, op het Vlaamse niveau, de extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm een groot aantal kenmerken die te vergelijken zijn met de karakteristieken van publiekrechtelijke werkgevers⁶⁶⁹. Anders dan de intern verzelfstandigde

wijzigingen van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen en aan het Gerechtelijk Wetboek inzake de sociale verkiezingen voor bepaalde organen van sociale dialoog van de Belgische Spoorwegen (BS 22 maart 2018).

⁶⁶⁷ Art. 52 Welzijnswet Werknemers.

⁶⁶⁸ Hfdst. IV Decr.VI. 5 april 1995 tot oprichting van onderhandelingscomités in het vrij gesubsidieerd onderwijs; art. 51, § 1, eerste lid en art. 52, eerste lid Decr.VI. 23 januari 2009 houdende oprichting van onderhandelingscomités voor de basiseducatie en voor het Vlaams Ondersteuningscentrum voor het Volwassenenonderwijs.

⁶⁶⁹ Verslag namens de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie uitgebracht door de heer Brouns, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05,

agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de extern verzelfstandigde agentschappen in publiekrechtelijke vorm ressorteren de privaatrechtelijke EVA's nochtans eenvoudigweg onder de Cao-wet.

271. In analoge zin kunnen de Vlaamse provincies en gemeenten – en in specifieke gevallen ook de Vlaamse openbare centra voor maatschappelijk welzijn – gebruikmaken van het privaatrecht om een verzelfstandigd agentschap op te richten⁶⁷⁰. Daarbij dient zich nog een bijkomend probleem aan als de genoemde lokale overheden personeelsleden ter beschikking stellen van een dergelijke privaatrechtelijke werkgever. Op die gedetacheerde personeelsleden blijft het algemene vakbondsstatuut toepasselijk⁶⁷¹, daar waar de collectieve arbeidsverhoudingen van de personeelsleden die rechtstreeks door de vereniging zonder winstoogmerk zijn aangeworven via de Cao-wet worden geregeld. Daardoor zijn uiteenlopende individuele arbeidsvoorwaarden van toepassing op personen die hetzelfde werk doen in dezelfde organisatie. Dezelfde bedenkingen gaan op voor de (meer)gemeentelijke vzw's op het Brusselse gemeentelijke bestuursniveau⁶⁷² en voor de vormen van privaatrechtelijke verzelfstandiging bij de lokale besturen van het Waalse Gewest⁶⁷³.

Afdeling 4 – Interferentie met de Cao-wet

272. De uitsluiting uit de Cao-wet blijft beperkt tot werkgevers met een publiekrechtelijke rechtsvorm, met andere woorden tot de organieke openbare diensten. Voor de niet-organieke, functionele openbare diensten die evengoed taken van algemeen belang voor hun rekening nemen en die uit hun (juridische) aard uitsluitend contractanten tewerkstellen, geldt

nr. 347/6, 104, docs.vlaamsparlement.be/-pfile?id=1026725. Zo is een rol weggelegd voor de gemeenten bij de oprichting, de leiding en de organisatie van de EVA's. De teugels worden niet volledig gelost. Beginselen van behoorlijk bestuur dienen te worden gewaarborgd, zoals de openbaarheid en de motivering. De democratisch verkozen organen moeten finaal nog kunnen ingrijpen en moeten hun verantwoordelijkheid dragen.

⁶⁷⁰ Art. 245, § 1 Vlaams Decreet Lokaal Bestuur.

⁶⁷¹ MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, *Omz. BA 97/10, 21 mei 1997 betreffende het toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van die wet*, BS 31 januari 1998, 2.939, punt 3; MINISTERIE VAN DE AMBTENARENZAKEN, *Omz. nr. 432, 30 mei 1996 – Toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van die wet*, BS 6 juli 1996, 18.748; X, "De toepassing van het vakbondsstatuut – en meer bepaald de organisatie van de onderhandeling en het overleg – in de lokale sector", *De Gem.* 1986, (361) 363, vraag 2.f.

⁶⁷² Art. 33 en art. 91, § 1 Ord.Br. 5 juli 2018 betreffende de specifieke gemeentelijke bestuursvormen en de samenwerking tussen gemeenten (BS 12 juli 2018).

⁶⁷³ Art. L1234-1 tot en met art. L1234-6 Wetboek van de Plaatselijke Democratie en de Decentralisering; art. 121, tweede lid organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (Waals Gewest) (BS 5 augustus 1976), zoals ingevoegd bij art. 31 Decr.W. 2 april 1998 houdende wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (BS 28 april 1998).

die uitsluiting niet (*supra*, nr. 269). De privaatrechtelijke rechtsvorm vormt met andere woorden het doorslaggevende criterium, niet de kwalificatie van de arbeidsrelatie.

273. Verder werd de Cao-wet wel degelijk toepasselijk verklaard op een aantal in essentie publiekrechtelijke werkgevers⁶⁷⁴. Het is niet toevallig dat deze werkgevers enkel contractanten in dienst hebben. Dat is eveneens het geval voor de maatschappijen voor het stads- en streekvervoer⁶⁷⁵. Het steeds weerkerende argument is dat het vakbondsstatuut onverenigbaar wordt geacht met de contractuele tewerkstelling. Dat is markant omdat de omgekeerde redenering blijkbaar nooit wordt gemaakt. Er vallen namelijk heel wat contractuele personeelsleden onder het algemene vakbondsstatuut en er zijn zelfs overheidsinstellingen die geen enkel statutair personeelslid meer in hun rangen tellen (*supra*, nr. 264).

274. Onder meer op het lokale bestuursniveau waar er in alle gewesten dubbel zo veel contractanten werkzaam zijn als definitief benoemde ambtenaren (*supra*, tabel 4), wordt de stelling dat de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden in het algemeen belang prioritair is aan de individuele rechten van het overheidspersoneel, steeds moeilijker houdbaar. De essentiële arbeidsvoorwaarden van de contractanten kunnen trouwens, hoe dan ook, niet zomaar unilateraal door de overheid worden gewijzigd.

275. Verder hebben we moeten vaststellen dat de toepassing van de Cao-wet in het hoger onderwijs, vooral dan op de gesubsidieerde vrije universiteiten, voor heel wat discussie zorgt. Ook in deze context werkt het privaatrechtelijke karakter van de vrije universiteiten (*supra*, afdeling 3) door om een op de private sector geënt “eigen” systeem te promoten.

276. Het resultaat van de vakbondsinspraak in de overheidssector is niet vergelijkbaar met de collectieve arbeidsovereenkomsten in de private sector. Deze laatste zijn onmiddellijk bindend voor de partijen die de cao hebben gesloten en kunnen bovendien bindend worden verklaard ten overstaan van andere werkgevers en werknemers die niet rechtstreeks betrokken waren. Collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen voor bepaalde tijd worden gesloten en zijn opzegbaar als ze voor onbepaalde tijd gelden.

⁶⁷⁴ Het gaat om de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij, de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten, het Participatiefonds, de Nationale Delcrederedienst, de Nationale Bank van België, de nv Credibe, de Nationale Loterij, de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek, de maatschappijen voor sociale huisvesting erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de gewesten, de naamloze vennootschappen van publiek recht “*Brussels South Charleroi Airport-Security*” en “*Liège-Airport-Security*” (zie art. 2, § 3, 1., eerste lid Cao-wet).

⁶⁷⁵ Er is geen discussie over dat de geregionaliseerde vervoersmaatschappijen onder de Cao-wet vallen hoewel een uitdrukkelijke juridische basis daartoe ontbreekt. Dit euvel zou moeten worden opgelost via een verduidelijking van het toepassingsgebied van de CAO-wet. Voor meer uitleg zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 582.

Een dergelijk systeem zou precies voor meer flexibiliteit zorgen in het geval van tewerkstelling van overheidscontractanten. Die flexibiliteit is er niet (meer) zodra de inhoud van de protocollen wordt omgezet in positief recht. Doordat de gemaakte collectieve afspraken in de publieke sector hun beslag moeten krijgen via het aanpassen van de rechtspositieregelingen, wordt een en ander gebetonneerd en kan daar naderhand niet op worden teruggekomen (*supra*, nr. 274).

HOOFDSTUK 10 – DEELBESLUIT

277. Bij wijze van conclusie van dit deel lijsten wij onze belangrijkste inhoudelijke conclusies kort nog even op. Deze conclusies hebben betrekking op zowel het huidige vakbondsstatuut *de lege ferenda* (zie stellingen 1 tot en met 6) als, meer ingrijpend, een totaal andere invulling van de regeling(en) van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector (zie vooral stelling 10).

278. We gaan niet (meer) in op onze talloze, soms minutieuze, bedenkingen die illustreren dat het actuele vakbondsstatuut de tand des tijds niet heeft doorstaan. Om het kort en krachtig te houden, beperken wij ons tot tien hoofdstellingen.

Stelling 1

Het verhelpen van de geconstateerde technische mankementen (*supra*, hoofdstuk 2) is nodig, maar zal het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm niet redden. Zo veel is duidelijk. Inhoudelijk zijn er zoveel bezwaren tegen de bestaande regelgeving dat ver(der)gaande ingrepen noodzakelijk zijn.

Stelling 2

Meer dan 45 jaar na het uitvaardigen van de Wet van 19 december 1974 heeft de tsunami van opeenvolgende staatshervormingen een onuitwisbaar spoor getrokken door het bestuurlijke landschap. De bestaande structuren voor onderhandeling en overleg zijn daar niet aan aangepast. Enkele kleine ingrepen zullen niet volstaan, alle structuren dienen meer dan tot op het bot te worden “her”dacht om opnieuw tot een zeker evenwicht en een herstel van de oorspronkelijke logica te komen.

Stelling 3

De formele regels betreffende de samenstelling van de overheidsdelegatie zijn aan een grondige update en vooral een herziening toe. Het is evident dat het aangegane engagement in het raam van de besprekingen met de vakbonden nauw samenhangt met het gewicht van de gesprekspartners langs de kant van de overheid. Niettemin lijkt meer soepelheid op zijn plaats door ook de bevoegde ambtenaren, en niet alleen de politiek verantwoordelijken of hun afgevaardigden, meer van nabij te betrekken.

Wat betreft de lokale overheidsdiensten dient naar een mogelijkheid te worden gezocht om niet enkel de toezichhoudende overheid maar ook een vertegenwoordiging van de lokale overheidswerkgevers op een officiële wijze te betrekken bij de onderhandelingen. Een tripartiete samenstelling op dit echelon moet de betrokkenheid van alle actoren verhogen.

Stelling 4

Representativiteit vormt voor de vakbonden de sleutel om een rol van betekenis te (kunnen) spelen in het brede veld van de collectieve arbeidsverhoudingen. Het belang daarvan valt niet te onderschatten. De wijze waarop de invulling daarvan is geëvolueerd, doet vragen rijzen bij het daadwerkelijk representatieve karakter van met name de liberale vakbond. Het valt te overwegen om de feitelijke representativiteit in kaart te brengen via sociale verkiezingen zodat de personeelsleden in overheidsdienst zich effectief “gerepresenteerd” voelen.

Er dient ook een regeling te worden getroffen opdat de representatieve vakorganisaties in de publieke sector – door het toekennen van functionele rechtspersoonlijkheid naar het voorbeeld van de private sector – in rechte zouden kunnen optreden met het oog op de collectieve belangenbehartiging van hun leden.

Stelling 5

Het onderscheid tussen onderhandelings- en overlegaangelegenheden is in theorie van groot belang, onder meer op het vlak van de procedure en vooral wat betreft het resultaat van de onderhandeling respectievelijk het overleg. In de praktijk blijkt de scheidingslijn niet altijd eenvoudig te trekken en zijn de betrokken actoren doorgaans vragende partij voor onderhandeling. Het verdient aanbeveling om die differentiatie te laten varen en enkel de welzijnskwestie nog als overlegaangelegenheden aan te merken.

Bijkomend zijn er tal van bevoegdheden die aan een grondige herziening toe zijn omdat ze niet meer sporen met de gewijzigde bestuurlijke realiteit, omdat er – ten onrechte – geen gebruik van wordt gemaakt of omdat ze door de tijd overbodig zijn geworden.

Stelling 6

Om het in beeldspraak te uit te drukken: onderhandelen en overleg in de publieke sector vormen een verplicht nummer, zonder dat het oordeel van de jury er iets toe doet. Dat lijkt ons op het eerste gezicht frustrerend voor de overheidsvakbonden. Doordat de personeelsleden in overheidsdienst zich niet rechtstreeks kunnen beroepen op de gemaakte afspraken, zelfs niet wanneer er een akkoord tot stand is gekomen tussen de sociale partners, is het vaak wachten op de nodige politieke *goodwill* om die afspraken tijdig om te zetten in regelgeving.

Het zou de relatie tussen de overheid en de vakbonden in de publieke sector ten goede komen wanneer deze laatsten niet alleen formeel worden betrokken bij die kwesties waartoe het vakbondsstatuut verplicht. Door de vakbonden niet tijdig te (h)erkennen bij een aantal strategische oefeningen met een impact op het personeel, ontstaat er veeleer een tweespalt tussen beide partijen. Het zou de kwaliteit van het sociaal overleg in de publieke sector ten goede komen als de vakbonden als echte gesprekspartners worden geïnvolveerd om een gemeenschappelijk draagvlak te creëren voor diverse, soms noodzakelijke hervormingen. Het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm laat een dergelijk partnerschap niet toe en werkt veeleer contraproductief.

Stelling 7

Als arbeidsrechtelijke regels worden opgesteld die gelijkelijk van toepassing zijn in de particuliere en de publieke sector, moet er meer rekening gehouden worden met de eigenheden van de overheidssector. Vooreerst is de toepassing van de welzijnswetgeving in een publiekrechtelijke context allesbehalve evident. De oprichting van speciale overlegcomités in het raam van het algemene vakbondsstatuut zorgt voor meer problemen dan dat er worden opgelost. Verder brengt de gelijktijdige toepassing van twee fundamenteel verschillende systemen van collectieve arbeidsverhoudingen met zich mee dat het juridisch instrumentarium totaal anders is. Er moet dan ook werk worden gemaakt van een adaptatie van de Arbeidswet zodat ook aan de overheidswerkgevers die daardoor gebonden zijn, de nodige flexibiliteit wordt geboden. De vertaalslag van de procedures in het raam van de Arbeidsreglementenwet heeft ongewenste effecten waarover dringend klaarheid moet worden geschapen.

Stelling 8

Het naast elkaar bestaan van diverse “aparte” regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector valt niet steeds op objectieve gronden te verantwoorden, net zomin als de geconstateerde verschillen in vergelijking met het algemene vakbondsstatuut. De mist die er hangt rond de toepasselijke regelingen voor het personeel van meerdere, gelukkig niet alle, diensten van de wetgevende macht, past niet langer in een staatsbestel dat garant zou moeten staan voor transparantie.

Daarnaast lijkt het ons niet meer van deze tijd dat bepaalde personeelscategorieën zoals de magistraten van de rechterlijke orde en de ambtsdragers bij de Raad van State, de leden en de griffiers van de Vaste Comités P en I, de instelling Federale Ombudsman tot en met de professoren zich op geen enkele vorm van collectieve inspraak kunnen beroepen alsof collectieve belangenbehartiging de waardigheid van het ambt in het gedrang zou brengen.

Voorts hoeft het geen verwondering te wekken dat kunstgrepen noodzakelijk zijn om de bespreking van gezamenlijke aangelegenheden mogelijk te maken als daarbij ook personeel betrokken is waarvoor een bijzondere regeling geldt. Een verdere analyse van de gelijkenissen en de verschillen tussen die veelheid aan regelingen moet duidelijk maken of er geen gemeenschappelijke sokkel kan worden gecreëerd. De private sector is minstens even, zo niet nog meer, verscheiden als de publieke sector en toch levert een uniforme benadering van de collectieve arbeidsverhoudingen daar geen problemen op.

Stelling 9

Terwijl er vrijwel constant wordt gedebatteerd over de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid versus de gemeenschappen en de gewesten, tart de actuele regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs elke verbeelding. De gemeenschappen zijn volledig bevoegd om daaraan een eigen invulling te geven maar maken er intussen een waar imbroglie van. Daarbij valt vooral het, over de gemeenschapsgrenzen heen, hybride karakter op. De huidige regeling is een mengelmoes van het behoud van bepaalde federale regelingen in de vorm van het algemene vakbondsstatuut enerzijds en de Cao-wet anderzijds, met alle daarmee gepaard gaande inconvenianten. Het is dan ook de hoogste tijd dat elke gemeenschap, en de Vlaamse Gemeenschap in het bijzonder, ernstig werk zou maken van een consistente regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen die een ernstige en constructieve sociale dialoog faciliteert, en dit over de onderwijsnetten heen en zowel voor het niet-hoger als het hoger onderwijs.

Stelling 10

Onze ultieme stelling is dat het vakbondsstatuut in de vorm zoals het sinds 1937 geconcipeerd is, op zeer veel vlakken gedateerd is. Opvallend is dat velen in de publieke sector vasthouden aan de zogenaamde wetten van de openbare diensten om het behoud van een separate regeling voor de private en de publieke sector te “motiveren”. Een motivering moet afdoende zijn, zoals de Formele Motiveringswet voorschrijft. Naar onze mening houdt de traditionele motivering met verwijzing naar de wetten van de veranderlijkheid, de continuïteit en de gelijkheid niet langer stand, zodat die in onze evoluerende samenleving steeds minder als afdoende wordt ervaren.

Door de onomkeerbare tendens in de richting van een alsmaar verdergaande contractualisering komt het principe van de veranderlijkheid steeds meer op losse schroeven te staan. Dit beginsel ligt nochtans aan de basis van het feit dat in de publieke sector geen bindende akkoorden kunnen worden gesloten. De overheid moet als werkgever steeds het laatste woord hebben en moet unilateraal wijzigingen kunnen doorvoeren in het algemeen belang dat primeert op de individuele belangen van de personeelsleden. Dat principe staat haaks op het in essentie wederkerige karakter van de arbeidsovereenkomst. Het sluiten van wederkerige, in de tijd te beperken, collectieve akkoorden in de publieke sector zou net voor meer flexibiliteit zorgen in het geval van contractuele tewerkstelling. Bovendien vormen de overheidscontractanten een vergeten personeelscategorie waarmee het vakbondsstatuut vrijwel geen rekening houdt. Ook deze vaststelling pleit voor een andere benadering van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

Verder kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het formele criterium van de rechtsvorm met het oog op de toepassing van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke dan wel de private sector. Organieke openbare diensten in een publiekrechtelijke rechtsvorm ressorteren onder het vakbondsstatuut. Dat is anders voor de functionele openbare diensten zodra die een privaatrechtelijke rechtsvorm aannemen hoewel die evenzeer geacht worden taken van algemeen belang voor hun rekening te nemen. Blijkbaar is er in dat geval geen onverenigbaarheid tussen het dienen van het algemeen belang en de toepasselijkheid van het collectief arbeidsrecht. Ook het feit dat de Cao-wet wel degelijk van toepassing is op een aantal publiekrechtelijke werkgevers ondersteunt deze stelling.

Kortom, de tijd lijkt rijp om het opzetten van een systeem van bindende collectieve overeenkomsten voor de publieke sector, ernstig in overweging te nemen en daartoe een aangepast en passend juridisch kader te creëren.

DEEL II – REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE NEDERLANDSE PUBLIEKE SECTOR IN HET LICHT VAN DE NORMALISERING

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

279. In dit deel van het proefschrift gaan we dieper in op de derde onderzoeksvraag (*supra*, tabel 5), waarbij we het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector belichten, zowel voor als na de inwerkingtreding van de Wnra. Het doel van deze rechtsvergelijking is om inspiratie op te doen voor de verbetering van het Belgische systeem (*infra*, deel III), dat heel wat knelpunten vertoont, zoals blijkt uit het vorige deel van dit proefschrift (*supra*, deel I).

280. De keuze voor Nederland als inspiratiebron kan worden verklaard vanuit de interessante evolutie die zich in dit land heeft voorgedaan op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen (*supra*, nr. 26). Zo kende Nederland geruime tijd een overeenstemmingsvereiste, waarna recentelijk de overstap werd gemaakt naar een systeem van juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten.

281. We beginnen onze analyse met een toelichting bij het normaliseringsproces, dat er geleidelijk aan voor heeft gezorgd dat de verschillen tussen ambtenaren en private werknemers werden weggewerkt (*infra*, hoofdstuk 2). Vervolgens geven we een overzicht van de juridische basis van zowel de oude als de nieuwe regeling inzake collectieve arbeidsverhoudingen in de Nederlandse publieke sector, waarna we één en ander overzichtelijk samenbrengen in het vierlagenmodel (*infra*, hoofdstuk 3).

282. Het vierde hoofdstuk is gewijd aan het toepassingsgebied van de regeling voor en na de inwerkingtreding van de Wnra. Omdat het toepassingsgebied wordt afgebakend aan de hand van het ambtenaarschap en dit nauw samenhangt met het onderscheid tussen de eenzijdige aanstelling en de tewerkstelling op basis van een arbeidsovereenkomst, gaan we ook dieper in op aard van de rechtsverhouding tussen een bestuur en zijn personeelsleden (*infra*, hoofdstuk 4).

283. Verder kan Nederland inspiratie bieden op het vlak van de overlegstructuren, in het bijzonder wat betreft het sectorenmodel (*infra*, hoofdstuk 5), en aangaande de sociale gesprekspartners die zetelen in deze structuren (*infra*, hoofdstuk 6). De onderwerpen waarover zij dienen te onderhandelen, komen aan bod in het zevende hoofdstuk.

284. In het achtste hoofdstuk staan we stil bij één van de belangrijkste gevolgen van de inwerkingtreding van de Wnra, meer bepaald de overstap van een overeenstemmingsvereiste naar cao-onderhandelingen. Ook de regeling die van toepassing is in het geval van een geschil, komt aan bod in dit hoofdstuk.

285. Een ander belangrijk aspect op het vlak van de evolutie die Nederland heeft door- gemaakt inzake de collectieve arbeidsverhoudingen, betreft de vervanging van de rechts-

positieregelingen door collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit thema maakt het voorwerp uit van hoofdstuk 9.

286. Omdat in België ook de bijzondere regelingen niet vrij zijn van kritiek (*supra*, deel I, hoofdstuk 7), gaan we na hoe onze noorderburen dit hebben aangepakt. De bijzondere regelingen worden uit de doeken gedaan in hoofdstuk 10. Aan de onderwijssector en de gezondheidssector hebben we elk een apart hoofdstuk gewijd (*infra*, hoofdstuk 11 en hoofdstuk 12).

287. In hoofdstuk 13 staan we stil bij het (blijvend) onderscheid tussen de regeling die geldt voor de publieke sector en de regeling van de private sector. Hoewel het model van de publieke sector in Nederland is geëvolueerd richting het private model, blijven er namelijk nog steeds verschillen bestaan tussen beide.

288. In welke mate de eenzijdigheid die kenmerkend was voor het oude model plaats heeft gemaakt voor wederkerigheid, bespreken we in hoofdstuk 14.

289. We sluiten dit deel van het proefschrift af met de Nederlandse regeling inzake ondernemingsraden. In Nederland worden ook in de publieke sector ondernemingsraden opgericht. Een doorlichting van de regeling die van toepassing is in zowel de private als de publieke sector, kan mogelijk aanknopingspunten bieden voor het Belgische systeem (*infra*, hoofdstuk 15).

HOOFDSTUK 2 – NORMALISERINGSPROCES

290. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft er zich in Nederland een reeks ontwikkelingen voorgedaan die wordt aangeduid met de term ‘normalisering’ (zie tabel 9)⁶⁷⁶. Dit normaliseringsproces had tot doel om de arbeidsverhoudingen in de overheidssector en in de private sector zo veel mogelijk identiek te maken, richting het model van laatstgenoemde sector⁶⁷⁷. Het resultaat is dat ambtenaren in de publieke sector en werknemers uit de private sector inmiddels op tal van vlakken onder dezelfde regels vallen⁶⁷⁸. Het sluitstuk van het normaliseringsproces betreft de Nederlandse Wet normalisering rechtspositie ambtenaren – kortweg Wnra – die op 1 januari 2020 in werking is getreden⁶⁷⁹. Deze wet beoogde zoals de naam aangeeft om de rechtspositie van de ambtenaren en van de werknemers in de private sector zo veel mogelijk gelijk te trekken. Een belangrijk inzicht dat mee aan de basis lag van de invoering van de Wnra, was het besef dat de redenen die oorspronkelijk pleitten voor een bijzondere rechtspositie voor de ambtenaren, door de tijd achterhaald waren⁶⁸⁰. De Raad van State benadrukte echter dat het niet de bedoeling was om te komen tot een volledige normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. De ambtenaren en de overheid zijn immers nog steeds bijzonder. Om deze reden is een aantal categorieën uitgezonderd van het toepassingsgebied van de Wnra (*infra*, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 2, B) en bevat de Ambtenarenwet 2017 een aantal waarborgen om het eigen karakter van de ambtenaren veilig te stellen (*infra*, hoofdstuk 3, afdeling 2)⁶⁸¹. Er zijn met andere woorden grenzen aan de normalisering.

⁶⁷⁶ Zie ook I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 19, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid (en ook www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties).

⁶⁷⁷ MvT bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html.

⁶⁷⁸ B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 509; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 7; L.C.J. SPRENGERS, “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar”, *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 13.

⁶⁷⁹ Voor een overzicht van alle belangrijke kamerstukken in verband met de Wnra, zie www.wnra.nl/overzicht-van-belangrijke-kamer-stukken.

⁶⁸⁰ Zie voor meer informatie over de redenen voor de invoering van de Wnra: S. PALINCKX en R. JANVIER, “Normalisering van de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren: bron van inspiratie?”, *CDPK* 2019, afl. 3-4, (531) 534-538. Zie ook MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 4, zoek.officiele-bekendmakingen.nl/kst-32550-3.html.

⁶⁸¹ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr.

Tabel 9 – Mijlpalen in het normaliseringsproces⁶⁸²

JAARTAL	MIJLPAAL
1980	Schrapping strafrechtelijk stakingsverbod ambtenaren
1984	Invoering geschillenregeling (advies- en arbitragecommissie)
1989	Invoering overeenstemmingsvereiste (<i>infra</i> , hoofdstuk 8, afdeling 1)
1993	Start sectorenmodel: decentralisatie arbeidsvoorwaardenoverleg (<i>infra</i> , hoofdstuk 5)
1995	Wet op de ondernemingsraden van toepassing verklaard op de overheidssector (<i>infra</i> , hoofdstuk 15)
1995	Arbeidstijdenwet ⁶⁸³ van toepassing verklaard op de overheidssector
1996	Privatisering algemeen burgerlijk pensioenfonds (ABP)
1998-2001	Invoering werknemersverzekeringen voor het overheids personeel
2006	Zorgverzekeringswet ⁶⁸⁴ vervangt Ziekenfondswet ⁶⁸⁵
2010	Initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren ⁶⁸⁶
2012	Regerakkoord 29 oktober 2012 “Bruggen slaan” ⁶⁸⁷ : gelijkschakeling ontslagrecht en secundaire arbeidsvoorwaarden
2014	Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren aangenomen in de Tweede Kamer ⁶⁸⁸
2016	Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren aangenomen in de Eerste Kamer ⁶⁸⁹
2020	Wet normalisering rechtspositie ambtenaren in werking getreden

32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html; L. JANSSEN, “Op weg naar een nieuwe ambtelijke status”, *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, (5) 10.

⁶⁸² Gebaseerd op I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 20, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

⁶⁸³ Wet 23 november 1995 houdende bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (*NS* 1995, nr. 598).

⁶⁸⁴ Wet 16 juni 2005 houdende regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet) (*NS* 2005, nr. 358).

⁶⁸⁵ Wet 15 oktober 1964 houdende regelen met betrekking tot de geneeskundige verzorging door middel van ziekenfondsverzekering (*NS* 1964, nr. 381).

⁶⁸⁶ Voorstel van wet 3 november 2010 van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-2.html.

⁶⁸⁷ Regerakkoord 29 oktober 2012, “Bruggen slaan”, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012-10/29/regerakkoord.

⁶⁸⁸ Stemming Normalisering rechtspositie ambtenaren, *Hand.* Tweede Kamer 2013-14, 4 februari 2014, nr. 49, zoek.officiele-bekendmakingen.nl/h-tk-20132014-49-10-n1.html.

⁶⁸⁹ Stemming Normalisering rechtspositie ambtenaren, *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 8 november 2016, nr. 6, zoek.officiele-bekendmakingen.nl/h-ek-20162017-6-4.html.

HOOFDSTUK 3 – JURIDISCHE BASIS

291. De regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Nederlandse publieke sector is verankerd in regelgeving. Onderstaand geven we een korte toelichting bij deze juridische basis. Later gaan we uitgebreid(er) in op de inhoud.

Afdeling 1 – Grondwet

292. Overeenkomstig artikel 109 van de Nederlandse Grondwet wordt de rechtspositie van de ambtenaren geregeld bij wet. Hetzelfde geldt voor de bescherming van de ambtenaren bij de arbeid en de medezeggenschap.

293. De Nederlandse Grondwet legt geenszins het rechtskarakter van de verhouding tussen de overheid en de ambtenaar vast. Dit kan dus zowel van publiekrechtelijke als privaatrechtelijke aard zijn⁶⁹⁰.

Afdeling 2 – Ambtenarenwet

§ 1. 1929

294. Voor de inwerkingtreding van de Wnra regelde de Ambtenarenwet 1929 de rechtstoestand van de ambtenaren, in uitvoering van artikel 109 van de Nederlandse Grondwet (*supra*, afdeling 1). De Ambtenarenwet 1929 bevatte zelf geen inhoudelijke bepalingen inzake de arbeidsvoorwaarden, maar wees de organen aan die bevoegd waren om rechtspositieregelingen tot stand te brengen⁶⁹¹. De wet vermeldde hierbij een aantal onderwerpen die in ieder geval moesten worden geregeld⁶⁹², waaronder de wijze waarop met de vakorganisaties overleg werd gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren (*infra*, hoofdstuk 7, afdeling 1) en de gevallen waarin overeenstemming moest worden bereikt (*infra*, hoofdstuk 8, afdeling 1)⁶⁹³. De Ambtenarenwet 1929 ging hierbij uit van een decentraal stelsel waarbij het aan de onderscheiden centrale en decentrale overheden toekwam om de rechten en plichten te

⁶⁹⁰ A.K. KOEKOEK (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 509-510 en P.E.M. MESSER-DINNISSSEN, *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 206-207, beiden aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447.

⁶⁹¹ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12-13; M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 27.

⁶⁹² Art. 125 Ambtenarenwet 1929.

⁶⁹³ Art. 125, eerste lid, m Ambtenarenwet 1929.

bepalen⁶⁹⁴. Voor de rijksambtenaren was bijvoorbeeld de materiële rechtspositie verder uitgewerkt in het ARAR⁶⁹⁵, dat op zijn beurt veel bepalingen bevatte die een regelopdracht inhielden⁶⁹⁶.

295. Via de Ambtenarenwet 1929 werd ook het bijzondere karakter van de overheidstaak en de rol die de ambtenaren hierin spelen, benadrukt⁶⁹⁷. Dit is meteen ook de reden dat men ervoor heeft gekozen om na de normalisering een ambtenarenwet te behouden, als waarborg voor het bijzondere karakter van de arbeidsverhouding tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar⁶⁹⁸ (*infra*, § 2).

§ 2. 2017

296. Hoewel de ambtenarenwet behouden is gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra, is hij van naam veranderd. Voortaan is de Ambtenarenwet 2017 van toepassing, die de Ambtenarenwet 1929 danig heeft ingeperkt en enkel nog de onderdelen van de ambtelijke status regelt die nauw verbonden zijn met het bijzondere karakter dat eigen is aan het ambtenaarschap. Het gaat om onderdelen die uitstijgen boven de zaken die tot het arbeidsvoorwaardenoverleg behoren⁶⁹⁹.

⁶⁹⁴ M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 30.

⁶⁹⁵ Het gaat om het KB 12 juni 1931 tot vaststelling van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (NS 1931, nr. 248).

⁶⁹⁶ Zo stelde artikel 4a ARAR bijvoorbeeld dat de minister van Binnenlandse Zaken regels moest vaststellen voor de werving en selectie van ambtenaren. Deze bepaling werd uitgevoerd bij MB 14 oktober 1985 werving en selectie (Besluit werving en selectie) (NS 1985, nr. 204). De bepaling is vervallen per 1 januari 2020.

⁶⁹⁷ A.K. KOEKKOEK (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 509-510, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447; M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 27-28; P.E.M. MESSER-DINNISEN, *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 206-207, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447.

⁶⁹⁸ Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html.

⁶⁹⁹ MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 9, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html; B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 2.

297. Inhoudelijk werd een aantal zaken behouden. In de eerste plaats zijn de verbijzonderde integriteitsbepalingen⁷⁰⁰ nog steeds van belang⁷⁰¹. De ambtelijke integriteit was voor de initiatiefnemers van het wetsvoorstel de reden bij uitstek om een aparte ambtenarenwet te handhaven. Ook in de private sector is een integriteitsbeleid belangrijk, maar bij de overheid zou het cruciaal zijn⁷⁰².

Verder is ook de eedaflegging behouden⁷⁰³. Volgens voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Spies is de eedaflegging de basis voor het ambtelijk vakmanschap en het moment bij uitstek om de normen en waarden die verbonden zijn aan het ambtenaarschap in de verf te zetten⁷⁰⁴. Barentsen plaatst vraagtekens bij het gewicht dat aan

⁷⁰⁰ Art. 4 Ambtenarenwet 2017.

⁷⁰¹ De Becker en Deckers vragen zich af of er geen sancties moeten worden gekoppeld aan inbreuken op de ambtelijke integriteit (A.H.L. DE BECKER en K. DECKERS, "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, (5) 9). Onder de oude regeling kon een ambtenaar disciplinair worden gestraft wanneer hij of zij een integriteitsnorm had overschreden. Deze straffen zijn na de normalisering niet langer van toepassing. Het Nederlands Burgerlijk Wetboek voorziet weliswaar in andere mogelijkheden, zoals het ontslag om dringende reden, maar dit verschilt van het ambtenarenrecht dat van toepassing was voor de normalisering (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 63-66). De invulling van het goed ambtenaarschap en de sancties in geval van een schending van de integriteit hangen voortaan af van de mogelijkheden die zijn opgenomen in de wet, de cao's, het personeels-handboek, de gedragsregels, de arbeidsovereenkomst en de wijze waarop de civiele rechter hiermee omgaat (K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, (16) 18). De kantonrechters blijken anders om te gaan met bepaalde integriteitsonderwerpen dan de Centrale Raad voor Beroep. Zo lijkt de kantonrechter meer verantwoordelijkheid te leggen bij de overheidswerkgever, die heldere regels moet stellen en ervoor moet zorgen dat de ambtenaren van deze regels op de hoogte zijn (zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, nr. 8522474 VZ VERZ 20-9530, ECLI:NL:RBROT:2020:7329, rechtspraak.nl; Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, nr. 8522640 VZ VERZ 20-9532, ECLI:NL:RBROT-:2020:7330, rechtspraak.nl; Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, nr. 8522553 VZ VERZ 20-9531, ECLI:NL:RBROT:2020:7331, rechtspraak.nl; Rb. Rotterdam 11 augustus 2020, nr. 8506610 VZ VERZ 20-9043, ECLI:NL:RBROT:2020:7332, rechtspraak.nl. Zie ook PELS RIJCKEN, "Moet de ambtenaar nog steeds intrinsiek integer zijn?", <https://publiekarbeidsrecht.nl/moet-de-ambtenaar-nog-steds-intrinsiek-integer-zijn/>; PELS RIJCKEN, "Kantonrechter: ambtenaar die onder druk valse declaraties indient, handelt niet verwijtbaar. Had de CRvB strenger geoordeeld?", <https://publiekarbeidsrecht.nl/kantonrechter-ambtenaar-die-onder-druk-valse-declaraties-indient-handelt-niet-verwijtbaar-had-de-crvb-strenger-geoordeeld/>).

⁷⁰² Zie over de vraag of van een genormaliseerde ambtenaar meer integriteit mag worden verwacht dan van een gewone werknemer: V. STAVLEU, "De onkreukbare ambtenaar onder het civiele arbeidsrecht", *TAR* 2021, afl. 4, 137-144. Zie ook B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 22.

⁷⁰³ Art. 7 Ambtenarenwet 2017.

⁷⁰⁴ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 4 juni 2012, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/28, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-28.html. Sinds 1 januari 2020 zijn de overheidswerkgevers verplicht om de eed of belofte te laten afleggen volgens een formulier uit de bijlage bij KB 30 september 2019 tot uitvoering van de Ambtenarenwet 2017 (Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017) (*NS* 2019, nr. 346).

de eed wordt toegekend. Wie niet integer is, zal zich ook niet veel aantrekken van de eed, aldus de genoemde auteur. Deze bepaling heeft dan ook veeleer een symbolische waarde⁷⁰⁵.

Verder vormt de ambtenarenwet nog steeds de grondslag voor de regulering van de beperkingen van de grondrechten van de ambtenaren. Een ambtenaar moet bijvoorbeeld bepaalde publieke uitingen vermijden⁷⁰⁶. Barentsen werpt de vraag op of deze specifieke wettelijke grondslag voor de regulering van grondrechten nog nodig is. Voor de normalisering luidde het antwoord bevestigend, aangezien overheidswerkgevers de rechtspositie van hun ambtenaren eenzijdig vastlegden in een rechtspositieregeling (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 1). Zij moesten de bevoegdheid krijgen om beperkingen aan te brengen aan de grondrechten vastgelegd in de Grondwet en internationale verdragen. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra maken de arbeidsvoorwaarden het voorwerp uit van cao's (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 2). Barentsen besluit dat ook na de normalisering een wettelijke grondslag moet bestaan voor inbreuken op grondrechten, maar dat men hiervoor beroep kan doen op het werkgeversgezag⁷⁰⁷, het goed werknemerschap⁷⁰⁸ en het instructierecht⁷⁰⁹, al dient hier voorzichtig mee te worden omgegaan⁷¹⁰. Is er voor bepaalde verplichtingen toch een specifieke grondslag nodig, dan hoeft die volgens Barentsen niet noodzakelijk in een ambtenarenwet te worden gegoten⁷¹¹. Hoewel de initiatiefnemers de algemene norm van het goed werknemerschap voldoende vonden, hebben ze toch een aparte bepaling opgenomen in de Ambtenarenwet 2017⁷¹². Zodoende wilden ze de specifieke verplichtingen verbonden aan het ambtenaarschap benadrukken⁷¹³. Opmerkelijk is wel dat er geen soortgelijke bepaling werd opgenomen voor

⁷⁰⁵ B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 23-25.

⁷⁰⁶ Art. 10, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Deze bepaling is nagenoeg identiek aan het vroegere art. 125a, eerste lid Ambtenarenwet 1929.

⁷⁰⁷ Boek 7, art. 610 Nederlands BW.

⁷⁰⁸ Boek 7, art. 611 Nederlands BW.

⁷⁰⁹ Boek 7, art. 660 Nederlands BW.

⁷¹⁰ B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 22.

⁷¹¹ B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 22.

⁷¹² Art. 6 Ambtenarenwet 2017.

⁷¹³ Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 14, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html. Zie ook B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 23.

het goed overheidswerkgeverschap en hier klaarblijkelijk kon worden volstaan met de algemene norm⁷¹⁴.

298. Heel wat bepalingen die vervat waren in de Ambtenarenwet 1929, werden niet overgenomen in de Ambtenarenwet 2017. Een deel hiervan wordt opgevangen door het Nederlands Burgerlijk Wetboek⁷¹⁵, in het bijzonder door boek 7, titel 10, het zogenaamde arbeidsovereenkomstenrecht⁷¹⁶ (*infra*, afdeling 3). Wil men ook de overige regelingen behouden, dan moet dit worden bepaald in de arbeidsovereenkomst, het personeelshandboek⁷¹⁷ of een cao⁷¹⁸. Het onderscheid tussen wat van publiek belang is en door de Ambtenarenwet 2017 wordt geregeld enerzijds, en wat tot de arbeidsvoorwaarden behoort en in een cao kan worden geregeld anderzijds, laat toe om de rol van de overheid als wetgever en als werkgever gescheiden te houden⁷¹⁹. Zoals uit het voorgaande blijkt, is echter niet iedereen het eens over wat dan precies wel of niet in de ambtenarenwet thuishoort (*supra*, nr. 297).

299. Van Arkel en Wies zijn van mening dat de kantonrechter zoveel mogelijk de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet volgen wanneer hij uitspraak doet over onderwerpen

⁷¹⁴ Deze norm is vervat in boek 7, art. 611 Nederlands BW. Zie ook B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 23.

⁷¹⁵ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 44.

⁷¹⁶ Zo geldt bijvoorbeeld het wettelijke sanctie- en ontslagrecht van boek 7, titel 10 van het Nederlands BW voortaan ook voor ambtenaren. Het is mogelijk om het sanctiestelsel uit te breiden bij cao, voor zover deze regeling niet strijdig is met de wet. De cao's die inmiddels zijn gesloten, maken niet allemaal gebruik van deze mogelijkheid. De Cao Gemeenten bevat bijvoorbeeld geen bepalingen over disciplinaire straffen. De Cao Rijk daarentegen heeft een hoofdstuk gewijd aan ordemaatregelen en straffen (zie hoofdstuk 15 Cao Rijk). Van Waegeningh en van Maurik menen dat ook voor ambtenaren het civiele sanctie- en ontslagstelsel volstaat. De gelaagdheid in straffen valt echter grotendeels weg, waardoor minder maatwerk mogelijk is ten opzichte van vroeger (S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *Arbeidsrecht* 2020/2, afl. 1, (5) 6, www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf). Van den Brekel wijst erop dat de overheidswerkgever bij gebrek aan sancties opgenomen in een cao ervoor kan kiezen om sancties op te nemen in voorschriften en gedragsregels. De werkgever kan hierbij niet raken aan de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, maar kan wel een ordemaatregel nemen (K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, (16) 19).

⁷¹⁷ In een personeelshandboek kunnen bedrijfsregels en algemene afspraken met het personeel worden vastgelegd. Dit kunnen regels en procedures zijn, maar ook arbeidsvoorwaarden. Andere benamingen voor het personeelshandboek zijn bedrijfsreglement, directiereglement, ondernemingsregeling of personeelsgids (XPERT HR, Whitepaper- Dit moet u weten over een personeelshandboek, <https://docplayer.nl/62243614-Whitepaper-dit-moet-u-weten-over-een-personeelshandboek.html>).

⁷¹⁸ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 54-55; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 54-55.

⁷¹⁹ L.C.J. SPRENGERS en J. DE WAARD, "Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Werknemer worden", *OR informatie* januari 2017, (28) 28, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2017/02/Gevolgen-van-de-Wet-normalisering-rechts-positie-ambtenaren-OR-Informatie-2017-1.pdf; L.C.J. SPRENGERS, "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar", *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 15.

die zijn vastgelegd in de Ambtenarenwet 2017⁷²⁰. Van Waegeningh en Van Maurik stellen dan weer dat het feit dat een ambtenaar tot 1 januari 2020 een bestuursrechtelijke rechtspositie had, de civiele rechter niet moet tegenhouden om een eigen civielrechtelijk toetsingskader toe te passen⁷²¹. Van den Brekel ziet aanwijzingen voor een minder strenge beoordeling van integriteitsschendingen door de civiele rechter dan door de bestuursrechter⁷²²⁻⁷²³.

Afdeling 3 – Burgerlijk Wetboek

300. Sinds 1 januari 2020 is het Burgerlijk Wetboek van toepassing op de genormaliseerde ambtenaren. Een deel van de bepalingen die vervat waren in de Ambtenarenwet 1929 en niet werden overgenomen in de Ambtenarenwet 2017, wordt opgevangen door het Nederlands Burgerlijk Wetboek⁷²⁴, in het bijzonder door boek 7, titel 10, het zogenaamde arbeidsovereenkomstenrecht⁷²⁵ (*supra*, nr. 298; *infra*, nr. 326). Ook de algemene normen zijn opgenomen in deze titel van het Burgerlijk Wetboek (*supra*, nr. 297).

301. Van sommige bepalingen vervat in het Burgerlijk Wetboek, namelijk van het “driekwart dwingend recht”⁷²⁶, mag worden afgeweken bij cao. Overeenkomsten mogen daarentegen nooit afwijken van de bepalingen die van dwingend recht zijn. Toen naar aanleiding van de

⁷²⁰ R. VAN ARKEL en E. WIES, “Waarom de kantonrechter de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet blijven toepassen”, *ArbeidsRecht* 2020/5, (22) 22. De kantonrechter van Noord-Nederland heeft in een vonnis van 26 maart 2020 (ECLI:NL:RBNNE:2020-:1406, *JAR* 2020, nr. 95) alvast geoordeeld dat de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep relevant blijft voor ambtenaren. Het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden heeft dit bevestigd (Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 3 november 2020, ECLI:NL:CHARL:-2020:9060, *JAR* 2020, nr. 304).

⁷²¹ S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, “De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een ‘gewone’ werknemer”, *ArbeidsRecht* 2020/2, afl. 1, (5) 8, www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf.

⁷²² K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, “Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?”, *ArbeidsRecht* 2020/4, (16) 20.

⁷²³ Zie voor een overzicht van de in 2020 gepubliceerde arbeidsrechtelijke uitspraken in ambtenarenzaken: L.H. JANSSEN, “De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra”, *TAR* 2021, afl. 1-2, 1-8.

⁷²⁴ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 44.

⁷²⁵ Zo geldt bijvoorbeeld het wettelijke sanctie- en ontslagrecht van boek 7, titel 10 van het Nederlands BW voortaan ook voor ambtenaren. Het is mogelijk om het sanctiestelsel uit te breiden bij cao, voor zover deze regeling niet strijdig is met de wet. De cao’s die inmiddels zijn gesloten, maken niet allemaal gebruik van deze mogelijkheid. De Cao Gemeenten bevat bijvoorbeeld geen bepalingen over disciplinaire straffen. De Cao Rijk daarentegen heeft een hoofdstuk gewijd aan ordemaatregelen en straffen (zie hfdst. 15 Cao Rijk). Van Waegeningh en van Maurik menen dat ook voor ambtenaren het civiele sanctie- en ontslagstelsel volstaat. De gelaagdheid in straffen valt echter grotendeels weg, waardoor minder maatwerk mogelijk is ten opzichte van vroeger (S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, “De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een ‘gewone’ werknemer”, *ArbeidsRecht* 2020/2, (5) 6, www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf). Van den Brekel wijst erop dat de overheidswerkgever bij gebrek aan sancties opgenomen in een cao ervoor kan kiezen om sancties op te nemen in voorschriften en gedragsregels. De werkgever kan hierbij niet raken aan de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, maar kan wel een ordemaatregel nemen (K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, “Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?”, *ArbeidsRecht* 2020/4, (16) 19).

⁷²⁶ Voor meer uitleg, zie G.J.J. HEERMA VAN VOSS, “Driekwart dwingend recht” in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 121-133.

inwerkingtreding van de Wnra de rechtspositieregelingen werden omgezet in cao's (*infra*, hoofdstuk 9), moesten de bepalingen die strijdig waren met het Burgerlijk Wetboek buiten toepassing worden gelaten. In dit geval moet verplicht het Burgerlijk Wetboek worden toegepast⁷²⁷ (*infra*, nr. 439).

Afdeling 4 – Cao-recht

302. De Wnra heeft het collectief onderhandelen onder de werkingssfeer gebracht van de bestaande wetgeving die reeds van toepassing was in de private sector⁷²⁸. Zo zijn sinds 1 januari 2020 de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten en de Wet op het algemeen verbindend⁷²⁹ en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten van toepassing. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra kan men bijgevolg ook in de publieke sector collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 2).

Afdeling 5 – Wet op de ondernemingsraden

303. Sinds 1995 is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing verklaard op de overheidssector (*supra*, tabel 9; *infra*, hoofdstuk 15). Deze wet regelt de medezeggenschap van werknemers in de onderneming door middel van ondernemingsraden. De regeling komt uitgebreid aan bod in hoofdstuk 14.

Afdeling 6 – Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

304. De regeling betreffende de structuren waarin de sociale partners overleg plegen, het zogenaamde sectorenmodel, is vervat in de Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid⁷³⁰ (*infra*, hoofdstuk 5).

⁷²⁷ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

⁷²⁸ I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 21, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

⁷²⁹ Hoewel “verbinden” en “binden” grotendeels synoniemen zijn, geven wij de voorkeur aan de term algemeen bindend. Er is immers ook sprake van de binding van collectieve arbeidsovereenkomsten en niet van de verbinding.

⁷³⁰ Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (voor de laatste versie, zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf). Deze overeenkomst wordt momenteel herzien, onder meer vanwege de inwerkingtreding van de Wnra (e-mail 27 juli 2020 van mevrouw Zerina Fatehmahomed, secretaris bij CAOP, aan Sarah Palinckx). Zie ook C.R. NIESSEN, “Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding”, *SR* 2001, (335) 335.

305. Verder werd ook de basis voor het overeenstemmingsvereiste opgenomen in de Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. De verdere uitwerking maakte het voorwerp uit van sectorale rechtspositieregelingen of protocolafspraken⁷³¹ (*infra*, hoofdstuk 8, afdeling 1).

Afdeling 7 – Wet normalisering rechtspositie ambtenaren

306. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren hoort niet helemaal in dit rijtje thuis. Deze wet heeft namelijk nagenoeg uitsluitend wijzigingen aangebracht aan andere wetten⁷³². Dit neemt niet weg dat de Wnra vaak zal worden aangehaald in dit proefschrift, omdat de wijzigingen die deze wet heeft aangebracht, de kern vormen van de nieuwe regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen.

Afdeling 8 – Vierlagenmodel

307. Als afsluiter van dit hoofdstuk belichten we het vierlagenmodel, waarin het voorgaande mooi samenvloeit. De indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra, beschrijven de nieuwe rechtspositie van de ambtenaren aan de hand van vier lagen⁷³³.

308. De onderste laag bestaat uit algemeen bindende voorschriften die van toepassing zijn op alle werknemers, inclusief de ambtenaren nieuwe stijl. Het gaat onder meer om het Burgerlijk Wetboek, de Arbeidstijdenwet en de socialezekerheidswetgeving.

309. De tweede laag omvat de individuele en de collectieve arbeidsovereenkomsten. Bij deze laag is enkel de juridische structuur dezelfde voor alle werknemers. De inhoud van de overeenkomsten is afhankelijk van het overleg. De sociale partners kunnen afspraken vastleggen in collectieve arbeidsovereenkomsten over aangelegenheden die niet in het Burgerlijk Wetboek

⁷³¹ Zie bijvoorbeeld art. 105 ARAR voor wat betreft het sectoroverleg Rijk; art. 113, derde lid ARAR voor het overleg op decentraal niveau binnen het Rijk; art. 12:2 CAR-UWO voor de het georganiseerd overleg binnen de sector Gemeenten; art. 12.2.3 CAP 2018 provincie Drenthe, <https://decentrale.regelgeving-overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Drenthe/CVDR607574.html>. Zie ook L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730.

⁷³² De Wnra heeft wijzigingen aangebracht aan onder meer de ambtenarenwet (*supra*, afdeling 2) en boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (*supra*, afdeling 3).

⁷³³ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-6, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-8.html.

geregeld zijn. De bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek hebben de waarde van een minimum-regeling, wat erop neerkomt dat partijen meer bescherming kunnen overeenkomen, wat ze meestal ook doen. Indien toegelaten, kunnen ze daarenboven afwijken van het Burgerlijk Wetboek (*supra*, afdeling 3; *infra*, nr. 439). In de individuele arbeidsovereenkomst spreken de partijen zaken af die betrekking hebben op de individuele werknemer.

310. De bijzondere positie van de overheid en de ambtenaren komt (pas) tot uiting in de derde en de vierde laag. De derde laag is enkel van toepassing op de nieuwe ambtenaren en niet op andere werknemers. Het gaat meer bepaald om de Ambtenarenwet 2017 die zaken bevat die het arbeidsvoorwaardenoverleg overstijgen (*supra*, afdeling 2). Deze laag kreeg de naam “ambtelijke status”, die verschilt van de vroegere ambtelijke status. De verplichtingen die hieruit voortvloeien, kunnen privaatrechtelijk worden gehandhaafd.

311. Voor sommige ambtenaren bestaat er een vierde laag die publiekrechtelijk van aard is. Deze laag heeft betrekking op bijzondere bevoegdheden die aan bepaalde ambtenaren worden toegekend via attributie of mandaat.

Attributie wordt in de literatuur⁷³⁴ gedefinieerd als “het bij wettelijk voorschrift⁷³⁵ in het leven roepen en toedelen van een publiekrechtelijke bevoegdheid”. De wetgever scheidt met andere woorden een bestuursbevoegdheid en kent deze vervolgens toe aan een bestuursorgaan⁷³⁶. Een voorbeeld betreft de heffingsambtenaren die de bevoegdheid om belastingaanslagen vast te stellen en te heffen ontleen aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen⁷³⁷ en in voorkomend geval aan de Gemeentewet⁷³⁸. De geattribueerde ambtenaren blijven werkzaam in ondergeschikt verband. De Algemene wet bestuursrecht verduidelijkt de verhouding tussen de persoon of het college dat de bevoegdheid krijgt toegekend en het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid deze werkt. Zo kan het bestuursorgaan per geval of in het algemeen instructies geven over de uitoefening van de bevoegdheid⁷³⁹. Degene aan wie de bevoegdheid is toebedeeld, verschaft het bestuursorgaan op zijn verzoek inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid⁷⁴⁰.

Een mandaat betreft de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen⁷⁴¹. Een besluit dat door de gemandateerde wordt genomen binnen de grenzen van zijn

⁷³⁴ Er bestaat geen wettelijke definitie van het begrip ‘attributie’.

⁷³⁵ Hiermee wordt een algemeen bindend voorschrift bedoeld (VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Handreiking Attributie, mandaat en delegatie*, Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 11-12, <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/2016-0203-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf>).

⁷³⁶ W. KONIJNENBELT en R.M. VAN MALE, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag, Elsevier, 2011, 177.

⁷³⁷ Wet 2 juli 1959 houdende regelen welke aan een aantal rijksbelastingen gemeen zijn (NS 1959, nr. 301).

⁷³⁸ Meer bepaald art. 231 en art. 232 wet 14 februari 1992 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenten (NS 1992, nr. 96).

⁷³⁹ Art. 10:22, eerste lid Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁴⁰ Art. 10:22, tweede lid Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁴¹ Art. 10:1 Algemene wet bestuursrecht.

bevoegdheid, geldt als besluit van een mandaatgever⁷⁴². Bij een mandaat geeft men dus bevoegdheden door die het bestuursorgaan niet zelf in het leven heeft geroepen, maar die het op basis van een wettelijk voorschrift al had toebedeeld gekregen⁷⁴³.

Het is perfect mogelijk dat in de publiekrechtelijke laag bepaalde bevoegdheden worden toegekend aan een ambtenaar van wie de arbeidsverhouding, de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsovereenkomst door het privaatrecht worden beheerst. Het al dan niet publiekrechtelijke karakter van de arbeidsverhouding is dus niet relevant. Een voorbeeld betreft de buitengewone opsporingsambtenaren. Zij oefenen publiekrechtelijke bevoegdheden uit en zijn sinds de inwerkingtreding van de Wnra werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Omdat het niet mogelijk is om de toekenning van deze bevoegdheden in een arbeidsovereenkomst te regelen, is een aanwijzingsbesluit⁷⁴⁴ nodig van het daartoe bevoegde bestuursorgaan waarin de bevoegdheden worden toegekend die bij de functie horen⁷⁴⁵⁻⁷⁴⁶.

Figuur 1 – Schematische voorstelling vierlagenmodel



⁷⁴² Art. 10:2 Algemene wet bestuursrecht.

⁷⁴³ VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, *Handreiking Attributie, mandaat en delegatie*, Den Haag, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 12, <https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2016/201602-03-attributie-mandaat-en-delegatie.pdf>.

⁷⁴⁴ Zie bijvoorbeeld het aanwijzingsbesluit heffingsambtenaar van de gemeente Slochteren, https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Slochteren/250299/250299_1.html.

⁷⁴⁵ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 9, 17-18, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memoriede_van_toelichting_2/document3/f=vkt9hykqt9v2.pdf.

⁷⁴⁶ Ook voor de inwerkingtreding van de Wnra werd er al een onderscheid gemaakt tussen de arbeidsrelatie, die geldt tussen de ambtenaar en de overheidswerkgever, en de bevoegdheden die de ambtenaar mag uitoefenen ten opzichte van derden. Dit laatste wordt bestuursrechtelijk geregeld via een aanwijzingsbesluit.

HOOFDSTUK 4 – TOEPASSINGSGEBIED: VAN AMBTENAAR NAAR AMBTENAAR

Afdeling 1 – Ambtenaar, *what's in a name?*

312. Zowel onder de oude regeling als onder de nieuwe regeling werd/wordt het toepassingsgebied van de ambtenarenwet, die de rechtstoestand van de ambtenaren regelde/regelt, afgebakend aan de hand het ambtenaarschap. Hoewel het begrip behouden is gebleven, is de invulling ervan gewijzigd. Gemakshalve spreekt men van “ambtenaren oude stijl” en “ambtenaren nieuwe stijl”.

Figuur 2 – Ambtenaar oude en nieuwe stijl



313. Voor de inwerkingtreding van de Wnra werd “degene die was aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn”⁷⁴⁷ beschouwd als ambtenaar. Deze definitie omvat twee vereisten, meer bepaald het werkzaam zijn in openbare dienst en de aanstelling.

314. De benaming “ambtenaar” is behouden gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra. Aan deze term kleven een aantal belangrijke regels die moeten blijven gelden voor het overheidspersoneel omwille van hun bijzondere positie (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 2)⁷⁴⁸.

⁷⁴⁷ Art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 1929.

⁷⁴⁸ Voor het overheidspersoneel dat uitgezonderd is van het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017, is een aantal wets- en reglementswijzigingen doorgevoerd om het wegvallen van de bepalingen van de Ambtenarenwet 1929 op te vangen. Op bepaalde uitzonderingscategorieën werden overigens § 2 tot en met § 4 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing verklaard (zie art. art. 47, derde lid Politiewet 2012, gewijzigd bij art. IIA Wnra en art. 12o, derde lid Wet ambtenaren defensie, zoals gewijzigd bij (Aanpassingswet) Wnra), ingevoerd bij art. IIB Wnra). De ambtenaren die buiten de normalisering blijven, zijn zo via een omweg toch nog gebonden aan bepaalde regels die gelden voor de genormaliseerde ambtenaren. Voor de meeste uitzonderingscategorieën bestaat een eigen regeling inzake integriteit (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 15; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8-9; E. GEURINK, “Het

De betekenis van de term is wel veranderd. De Wnra heeft een nieuwe dubbele definitie van het begrip “ambtenaar” geïntroduceerd in de Ambtenarenwet 2017, meer bepaald “degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever werkzaam is”⁷⁴⁹ en “degene die met een overheidswerkgever is overeengekomen zonder aanspraak op loon”⁷⁵⁰ een functie te vervullen die is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, waarvan de voordracht geschiedt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties”⁷⁵¹. De laatste definitie maakt het mogelijk om door middel van een algemene maatregel van bestuur bepaalde groepen onbezoldigde overheidsmedewerkers onder het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 te brengen⁷⁵². Deze definitie blijft verder buiten beschouwing.

315. Wanneer we de oude definitie en de nieuwe definitie naast elkaar leggen, blijkt dat er een evolutie heeft plaatsgevonden van ambtenaar “oude stijl” naar ambtenaar “nieuwe stijl”. Deze evolutie omvat twee aspecten. Men is overgestapt van de openbare dienst naar de overheidswerkgever (*infra*, afdeling 2) en van de aanstelling naar de arbeidsovereenkomst (*infra*, afdeling 3). Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra is de wetgever nagegaan of de notie “ambtenaar” die in de wetgeving werd gehanteerd, overeenkwam met deze nieuwe definitie. De wetgeving is aangepast waar nodig⁷⁵³.

wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren”, *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 33; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 38; J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 13).

⁷⁴⁹ Art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Deze definitie mangelt volgens ons op taalkundig vlak. We zouden veeleer gaan voor: “degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht met een overheidswerkgever verbonden is” of “degene die krachtens een arbeidsovereenkomst naar Nederlands recht bij een overheidswerkgever werkzaam is”.

⁷⁵⁰ De ambtenaar mag geen aanspraak maken op loon als bedoeld in boek 7, art. 610 Nederlands BW (art. 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017).

⁷⁵¹ Het KB 30 september 2019 tot uitvoering van de Ambtenarenwet 2017 (Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017) (*NS* 2019, nr. 346) verduidelijkt om welke functies het gaat: hoofd van een consulaire post; degene belast met de heffing of invordering van provinciale, gemeentelijke of waterschapsbelastingen; belastingdeurwaarder bij een provincie, gemeente of waterschap; toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar bij een provincie, gemeente, waterschap of openbaar lichaam (als bedoeld in de wet 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (*NS* 1984, nr. 669)); toezichthouder (in de zin van art. 5.10, eerste lid wet 6 november 2008 houdende regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) (*NS* 2008, nr. 496)); buitengewoon ambtenaar van de burgerlijke stand; gemeentelijk lijkschouwer (art. 1, tweede lid Ambtenarenwet 2017, uitgevoerd bij art. 2 Uitvoeringsbesluit Ambtenarenwet 2017).

⁷⁵² S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 19.

⁷⁵³ L.C.J. SPRENGERS en J. DE WAARD, *Whitepaper Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Wat gaat dat betekenen?*, *Xpert ambtenarenrecht*, 9 november 2016, (1) 7, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht_-Whitepaper_WNRA-1.pdf.

Afdeling 2 – Van openbare dienst naar overheidswerkgever

316. De oude regeling was van toepassing op personeelsleden die waren aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn⁷⁵⁴. Onder de term “openbare dienst” vallen alle diensten en bedrijven die door de Staat en de openbare lichamen worden beheerd⁷⁵⁵. Het gaat bijgevolg niet enkel om zuivere overheidsinstanties. Ook private rechtspersonen konden ambtenaren in dienst hebben, meer bepaald in het geval dat er sprake was van een overwegende overheidsinvloed⁷⁵⁶.

317. Onder gelding van de nieuwe regeling dient de ambtenaar in dienst te zijn van een overheidswerkgever met een arbeidsovereenkomst⁷⁵⁷. Onder de noemer “overheidswerkgevers” vallen alle publiekrechtelijke rechtspersonen. Ook een private rechtspersoon kan een overheidswerkgever zijn als een orgaan van die rechtspersoon bekleed is met openbaar gezag, waarbij de uitoefening ervan de kernactiviteit is van de rechtspersoon⁷⁵⁸. Het orgaan van deze rechtspersoon moet wel in eigen naam en onder eigen verantwoordelijkheid openbaar gezag uitoefenen. Rechtspersonen die in een mandaat een aantal taken uitvoeren namens bestuursorganen, oefenen geen openbaar gezag uit en zijn dan ook geen overheidswerkgever⁷⁵⁹. Concreet worden als overheidswerkgever beschouwd⁷⁶⁰:

- de staat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen;
- de openbare lichamen voor beroep en bedrijf⁷⁶¹;
- andere openbare lichamen waaraan krachtens de Nederlandse Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend⁷⁶²;

⁷⁵⁴ Art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 1929.

⁷⁵⁵ Art. 1, tweede lid Ambtenarenwet 1929.

⁷⁵⁶ Denk bijvoorbeeld aan musea. Zie S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 15.

⁷⁵⁷ Art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017.

⁷⁵⁸ Art. 2, eerste lid, i Ambtenarenwet 2017. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de Nederlandsche Bank NV (MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 6, www.eerste-kamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/-f=/vkt9hykqt9v2.pdf).

⁷⁵⁹ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 5, www.eerste-kamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/-f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

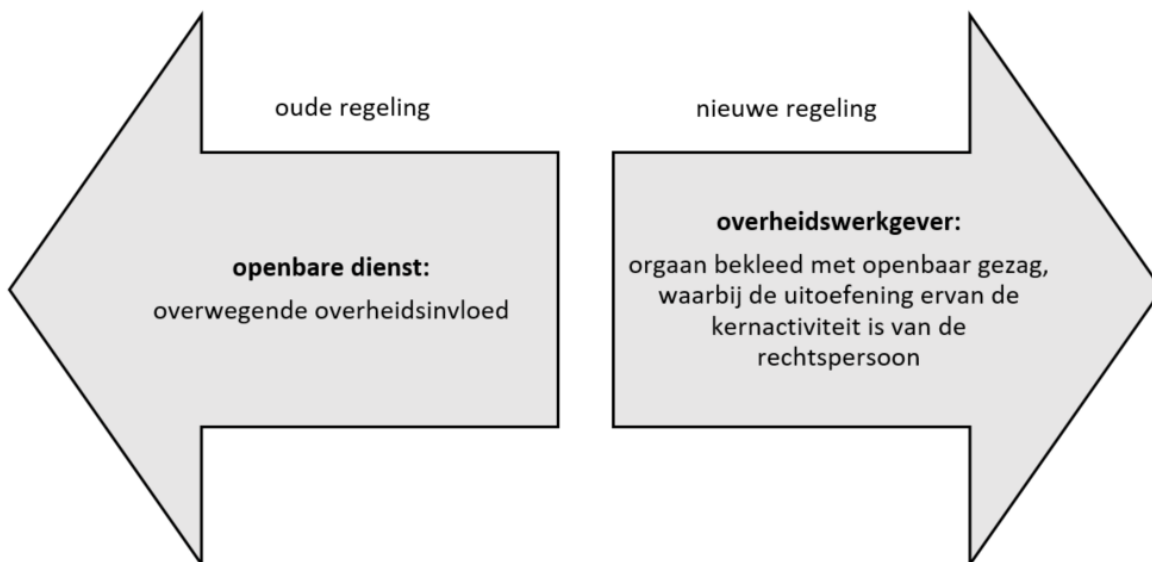
⁷⁶⁰ Art. 2, eerste lid Ambtenarenwet 2017.

⁷⁶¹ Denk aan de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse beroepsorganisatie van accountants en de Nederlandse Loodsen Corporatie (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 12; S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 20).

⁷⁶² Het gaat bijvoorbeeld om bepaalde gemeenschappelijke regelingen. Via deze regelingen kunnen gemeenten, provincies en/of waterschappen samenwerken in publiekrechtelijke constructies. Ook andere openbare lichamen en rechtspersonen kunnen deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling (zie wet 20 december 1984 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen (NS 1984, nr. 669); S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 20).

- de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking met een statutaire zetel in Nederland;
- overige krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen⁷⁶³;
- andere dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersonen, waarvan een orgaan bekleed is met openbaar gezag en waarbij de uitoefening van dat gezag de kernactiviteit vormt van de rechtspersoon⁷⁶⁴.

Figuur 3 – Private rechtspersonen onder de oude en de nieuwe regeling



Afdeling 3 – Van aanstelling naar arbeidsovereenkomst

318. Daar waar ambtenaren onder de oude regeling werden aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn (*infra*, § 1), zijn ambtenaren sinds de inwerkingtreding van de nieuwe regeling werkzaam bij een overheidswerkgever met een arbeidsovereenkomst (*infra*, § 2).

319. Hoewel (de discussie over) de overstap van een aanstelling naar een arbeidsovereenkomst niet tot de collectieve arbeidsverhoudingen behoort, gaan we hier in deze afdeling toch dieper op in. Het toepassingsgebied van zowel de oude als de nieuwe regeling inzake collectieve arbeidsverhoudingen wordt namelijk afgebakend aan de hand van het ambtenaarschap, waarvoor het onderscheid tussen aanstelling en arbeidsovereenkomst van belang is (*supra*, afdeling 1). Dit thema is eveneens relevant in het licht van de toenemende contractuele tewerkstelling in België (*supra*, ten geleide, hoofdstuk 2, afdeling

⁷⁶³ Een overzicht is terug te vinden in het zbo-register, het register van zelfstandige bestuursorganen (almanak.overheid.nl/Zelf-standige_bestuursorganen/).

⁷⁶⁴ Het betreft onder meer de Stichting Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank NV (B. BARENTSEN, "De Ambtenarenwet 2017" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 13).

2). Een laatste reden waarom dit aspect de moeite waard is om uit te diepen, houdt verband met de uitzonderingscategorieën. De personeelscategorieën die hun aanstelling behouden, zijn namelijk uitgezonderd van het toepassingsgebied van de nieuwe regeling en vallen onder een bijzondere regeling. In dit verband kan de link worden gelegd met de bijzondere regelingen die in België bestaan (*supra*, deel I, hoofdstuk 7).

§ 1. Oude regeling

A. Aanstelling

320. Uit de definitie van het begrip “ambtenaar” blijkt dat ambtenaren voor de inwerkingtreding van de Wnra eenzijdig werden aangesteld⁷⁶⁵ via een besluit uitgaande van de werkgever. Het ging om een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht⁷⁶⁶ waarbij het betreffende bestuursorgaan unilateraal besliste tot indiensttreding van de ambtenaar. De notie “aanstelling” is breed en omvat bijvoorbeeld ook de benoeming van politieke ambtsdragers of leden van zelfstandige bestuursorganen⁷⁶⁷ (*infra*, hoofdstuk 10, afdeling 1). Het arbeidsovereenkomstenrecht⁷⁶⁸ was niet van toepassing op ambtenaren⁷⁶⁹.

321. De overstap van de aanstelling naar de arbeidsovereenkomst deed vragen rijzen over de verschillen en gelijkenissen tussen beiden. Bepaalde auteurs opperden dat op materieel vlak geen verschil bestaat tussen een aanstelling en een arbeidsovereenkomst.

Eenzijds zou de aanstelling niet zo eenzijdig zijn als gedacht. Er gaat immers steeds overeenstemming vooraf aan een aanstelling, net als bij een arbeidsovereenkomst. Zo vinden er sollicitatiegesprekken en onderhandelingen plaats over onder meer het loon en de werk-

⁷⁶⁵ Art. 1, 1 Ambtenarenwet 1929.

⁷⁶⁶ Wet 4 juni 1992 houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (*NS* 1992, nr. 315).

⁷⁶⁷ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 4, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

⁷⁶⁸ Boek 7, titel 10 Nederlands BW.

⁷⁶⁹ Overeenkomstig boek 7, art. 615 Nederlands BW waren de bepalingen van boek 7, titel 10 Nederlands BW niet van toepassing op personen in dienst van de staat, provincie, gemeente, waterschap of enig ander publiekrechtelijk lichaam. De bepalingen konden wel van toepassing worden verklaard voor of bij aanvang van de dienstbetrekking door of namens de partijen of bij wet of verordening. Het artikel werd vanaf 1 januari 2020 opgeheven bij art. III, A Wnra (zie B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6).

tijden⁷⁷⁰. Bovendien kan niemand tegen zijn wil worden aangesteld⁷⁷¹ en vereisen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de ambtenaar instemt met de aanstelling⁷⁷². Sprengers⁷⁷³ wijst erop dat er zich binnen de publieke sector evoluties hebben voorgedaan die ertoe hebben bijgedragen dat de individuele rechtsverhouding steeds meer tweezijdig is geworden. De overheid en de ambtenaar kunnen bijvoorbeeld bijzondere arbeidsvoorwaarden overeenkomen. Deze voorwaarden kunnen eenzijdig worden opgelegd, maar de ambtenaar kan dit aanvechten door zich te beroepen op de beginselen van behoorlijk bestuur. Barentsen merkt tot slot op dat er altijd enige onderhandelingsruimte is, zoals over thuiswerk, die afhankelijk is van de gedetailleerdheid van de rechtspositieregeling⁷⁷⁴.

Anderzijds zou de arbeidsverhouding tussen een werknemer en een werkgever uit de private sector niet zo tweezijdig en gelijkwaardig zijn als het lijkt. Er bestaat een groot machtsonevenwicht tussen beide partijen. De wilsautonomie en de contractvrijheid worden beperkt door dwingend recht en door een verregaande standaardisering van de arbeidsvoorwaarden vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten. De werkgever kan bovendien eenzijdig instructies opleggen aan de werknemer betreffende de orde en de inhoud van de arbeid⁷⁷⁵.

⁷⁷⁰ B. BARENTSEN, "Normalisering: introductie" in J.J.M. UIJLENBROEK (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, (13) 16; B. BARENTSEN, "Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 227, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1; A. DE BECKER, "Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector: wat na de normalisering?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (53) 57, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf>; L. JANSSEN, "Op weg naar een nieuwe ambtelijke status", *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, (5) 6.

⁷⁷¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninklijkrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 30 oktober 2008, *Parl.St.* Tweede Kamer 2008-09, nr. 31.701/5, 4.3, a, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-5.html; brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, 12 juni 1997, *Parl.St.* Tweede Kamer 1996-97, nr. 24.253/6, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24253-6.html; adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

⁷⁷² M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 100.

⁷⁷³ L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330.

⁷⁷⁴ Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie B. BARENTSEN, "Normalisering", 18 september 2018.

⁷⁷⁵ B. BARENTSEN, "Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 227, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887-/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1; R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 45.

322. Gelet op het voorgaande zouden we kunnen argumenteren dat niet zozeer de aanstelling op zich, maar wel de daaraan gekoppelde regelingen een probleem voren. De aanstelling gaat bijvoorbeeld hand in hand met de mogelijkheid om de individuele arbeidsvoorwaarden eenzijdig te wijzigen, met (hoofdzakelijk) eenzijdig vormgegeven collectieve arbeidsverhoudingen (*infra*, hoofdstuk 8, afdeling 1) en met een formalistisch bestuurs(proces)recht⁷⁷⁶.

B. Ambtenaren versus contractanten

323. De arbeidscontractanten werkzaam voor de overheid, waren onder gelding van de oude regeling geen ambtenaar gegeven dat zij niet werden aangesteld⁷⁷⁷. Zoals blijkt uit tabel 10, stelden de meeste Nederlandse overheidsdiensten voor de inwerkingtreding van de Wnra uitsluitend of voornamelijk ambtenaren tewerk⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ Voor de inwerkingtreding van de Wnra was het ambtenarenrecht ingebed in het publiekrecht, met als belangrijkste wet de Algemene wet bestuursrecht. Overeenkomstig deze wet konden ambtenaren een bezwaar of administratief beroep instellen tegen besluiten van hun werkgever, konden zij in beroep gaan bij de bestuursrechter en eventueel in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep (hfdst. 6 en 7 Algemene wet bestuursrecht). Voor een schematisch overzicht van het volledige traject, zie S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 27, 46. Zie ook B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 17). Indien de besluiten niet tijdig werden aangevochten, kregen zij formele rechtskracht en werden zij definitief. Dit had tot gevolg dat er heel wat procedures werden ingeleid (S. VAN WAEGENINGH en J. VAN MAURIK, "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *ArbeidsRecht* 2020/2, (5) 7, www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf).

⁷⁷⁷ Art. 1, derde lid Ambtenarenwet 1929.

⁷⁷⁸ D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 20.

Tabel 10 – Overheidspersoneel per sector en hun rechtspositie (2003) ⁷⁷⁹⁻⁷⁸⁰

SECTOR	AANTAL PERSONEELSLEDEN	AMBTELIJKE STATUS (%)	ARBEIDSOVEREENKOMST (%)
Rijk ⁷⁸¹	125.393	100	0
Politie	57.903	100	0
Rechterlijke macht	3.059	100	0
Defensie	72.793	100	0
Provincies	13.645	99	1
Gemeenten	197.523	100	0
Waterschappen	10.490	99	1
Primair onderwijs / voortgezet onderwijs	279.713	30	70
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	56.186	0	100
Hoger beroepsonderwijs	33.993	1 ⁷⁸²	99
Wetenschappelijk onderwijs	53.360	91 ⁷⁸³	19
Onderzoeksinstellingen	3.100	45	55
Academische ziekenhuizen	53.760	74 ⁷⁸⁴	26
Totaal (gewogen gemiddelde)	960.918	64	36

⁷⁷⁹ Bron: Rapport werkgroep “Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel”, *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 12, kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werk-groep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/, waar wordt verwezen naar Kenniscentrum Arbeidszaken Overheid (2004). *Kerngegevens Overheidspersoneel 2003*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁷⁸⁰ Helaas bleek het onmogelijk om nog recentere data te bekomen. Enkel wat het onderwijs betreft, hebben we via een intern document van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties data van 2013 kunnen bekomen. We geven in de voetnoot aan indien de percentages zijn gewijzigd. Volgens van Engelen en Barentsen zijn de percentages voor de verschillende sectoren nauwelijks tot niet veranderd tot aan de inwerkingtreding van de Wnra (e-mail 22 april 2021 van mevrouw Annemarie van Engelen, coördinerend beleidsmedewerker bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan Sarah Palinckx; e-mail 8 maart 2021 van de heer Barend Barentsen, hoogleraar sociaal recht en bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen in de publieke sector bij Universiteit Leiden, aan Sarah Palinckx).

⁷⁸¹ Met uitzondering van zelfstandige bestuursorganen (zbo’s).

⁷⁸² Dit percentage is verder geëvolueerd naar nul. Alle personeelsleden van zowel het middelbaar beroepsonderwijs als het hoger beroepsonderwijs waren reeds voor de inwerkingtreding van de Wnra tewerkgesteld op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 8; *infra*, nr. 471).

324. Hoewel de overheidscontractanten sterk in de minderheid waren⁷⁸⁵, had het onderscheid tot gevolg dat in sommige sectoren twee verschillende regimes van toepassing waren⁷⁸⁶. De meeste overheidsdiensten en -instellingen hadden echter ofwel (uitsluitend) ambtenaren, ofwel (alleen maar) contractanten in dienst⁷⁸⁷. Deze tweedeling vormde overigens een belangrijke leidraad om te bepalen welke categorieën uitgezonderd zouden worden van het toepassingsgebied van de Wnra (*infra*, § 2, B). Hierbij was de belangrijkste overweging om zoveel mogelijk te vermijden dat binnen een organisatie twee aparte rechtsstelsels zouden gelden⁷⁸⁸ (*infra*, nr. 339). We geven het onderscheid tussen beide regimes schematisch weer in tabel 11.

⁷⁸³ In 2013 bedroeg dit percentage 80% (e-mail 28 april 2021 van mevrouw Annemarie van Engelen, coördinerend beleidsmedewerker bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan Sarah Palinckx).

⁷⁸⁴ In 2013 bedroeg dit percentage 75% (e-mail 28 april 2021 van mevrouw Annemarie van Engelen, coördinerend beleidsmedewerker bij ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan Sarah Palinckx).

⁷⁸⁵ Aanvankelijk hadden vele overheden ook werknemers met een arbeidsovereenkomst in dienst, maar in overleg met de vakbonden is de contractuele tewerkstelling in de publieke sector nagenoeg afgeschaft. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wnra hadden de meeste onderdelen van de Nederlandse overheid dan ook uitsluitend ambtenaren in dienst (D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boomjuridisch, 2014, 20; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6).

⁷⁸⁶ G.J.J. HEERMA VAN VOSS, "Juridische aspecten van de ambtelijke status" in G. BOTH (ed.), *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*, Den Haag, College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998 (15) 16.

⁷⁸⁷ De rijksoverheid stelde bijvoorbeeld enkel ambtenaren te werk, net als de gemeenten (zie Werken in de publieke sector 2015: cijfers, 10, rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive). Een beperkt aantal overheids-werkgevers hadden uitsluitend arbeidscontractanten in dienst. Het ging veelal om gespecialiseerde agent-schappen met een specifieke wettelijke taak, zoals de verstrekking van uitkeringen aan werklozen of gepensioneerden (zie Werken in de publieke sector 2015: cijfers, 10, rijksoverheid.archiefweb.eu/#archive). Zie ook B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6. Wat het onderwijs betreft, werd voor de inwerkingtreding van de Wnra een onderscheid gemaakt tussen openbaar onderwijs, waar uitsluitend ambtenaren werkzaam waren, en bijzonder onderwijs, waar enkel private werknemers tewerkgesteld waren (*infra*, tabel 26).

⁷⁸⁸ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechts-positie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand. Eerste Kamer* 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

Tabel 11 – Onderscheid tussen ambtenaren en overheidscontractanten voor de Wnra⁷⁸⁹

AMBTENAAR	OVERHEIDSCONTRACTANT
Ambtenarenwet 1929 (<i>supra</i> , hoofdstuk 3, afdeling 2, § 1)	Arbeidsovereenkomstenrecht ⁷⁹⁰
Indiensttreding via eenzijdige aanstelling (<i>supra</i> , A)	Indiensttreding via arbeidsovereenkomst
Rechtspositie geregeld in de rechtspositieregeling (<i>infra</i> , hoofdstuk 9, afdeling 1)	Rechtspositie geregeld in een verordening ⁷⁹¹ / de rechtspositieregeling ⁷⁹²
Geschillen beslecht door een bestuursrechter ⁷⁹³	Geschillen beslecht door een civiele rechter

§ 2. Nieuwe regeling

A. *Big bang*

325. De aanstelling van de ambtenaren⁷⁹⁴ zoals die bestond voor de inwerkingtreding van de Wnra, werd op 1 januari 2020 van rechtswege omgezet in een arbeidsovereenkomst naar

⁷⁸⁹ Tabel gebaseerd op M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 24.

⁷⁹⁰ De bepalingen van boek 7, titel 10 Nederlands BW waren echter niet van toepassing tenzij ze voor of bij aanvang van de dienstbetrekking door of namens de partijen, bij wet of verordening van toepassing waren verklaard (boek 7, art. 615 Nederlands BW).

⁷⁹¹ Zie bijvoorbeeld de arbeidsovereenkomstenverordening van de gemeente Ooststellingwerf: decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr-/XHTMLoutput/Actueel/Ooststellingwerf/CVDR80681.html. Deze verordening was gebaseerd op art. 134, tweede lid Ambtenarenwet 1929 dat stelde dat de gemeenten bepalingen dienden vast te stellen betreffende de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder indienstneming met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht kon plaatshebben.

⁷⁹² De arbeidsvoorwaardenvorming en de rechtspositieregelingen die gelden voor ambtenaren, zijn niet automatisch van toepassing op de arbeidscontractanten. Dit is enkel het geval voor zover dit specifiek is geregeld (e-mail 24 april 2019 van de heer Jasper de Waard, advocaat bij Sprengers Advocaten, aan Sarah Palinckx). Wat de sector Gemeenten betreft, werden enkele specifieke regels van de CAR-UWO van toepassing verklaard op personen werkzaam met een arbeidsovereenkomst (art. 2:5 en art. 2:5:1 CAR-UWO).

⁷⁹³ De burgerlijke rechter werd niet geschikt geacht om zich uit te spreken over ambtenarenzaken omdat "*Het burgerlijk proces wordt echer door gedachten beheerscht, die met den aard der ambtenarenzaken minder wel stroken.*" (MvT bij het ontwerp van wet betreffende den rechtstoestand van ambtenaren, *Parl.St.* Tweede Kamer 2027-28, nr. 392/3, 17, https://repository.overheid.nl/-frbr/sgd/19271928/00-00295570/1/pdf/SGD_19271928_0001472.pdf).

⁷⁹⁴ Het gaat om de aanstelling van ambtenaren in de zin van art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017 die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de Wnra aanspraak konden maken op een bezoldiging als bedoeld in art. 115 Ambtenarenwet die kwalificeert als loon in de zin van boek 7, art. 610, eerste lid Nederlands BW (art. 14, eerste lid Ambtenarenwet 2017). De aanstelling van de ambtenaren die geen aanspraak hadden op een dergelijke bezoldiging, is van rechtswege omgezet in een overeenkomst die eveneens de bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake het verrichten van arbeid bevat (art. 14, tweede lid Ambtenarenwet 2017). De Wnra onderwijs bevat een soortgelijke bepaling en stelt dat de aktes van aanstelling en de aktes van benoeming van rechtswege worden omgezet in of aangemerkt als een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (art. IX Wnra onderwijs).

burgerlijk recht. Men spreekt in dit verband ook wel van de *big bang*. De arbeidsovereenkomst omvat al de bestaande beslissingen, afspraken en toezeggingen inzake arbeidsvoorwaarden. De duur van het dienstverband, de bezoldiging, de werktijden, het rooster, de verlofregeling, de faciliteiten voor de uitoefening van de functie en de studiefaciliteiten zijn hierin in elk geval begrepen⁷⁹⁵. Inhoudelijk is er in principe dus niets veranderd. Het gaat om dezelfde rechtsverhouding die wordt voortgezet in een andere juridische vorm⁷⁹⁶. De overheidscontractanten, die onder de oude regeling geen ambtenaar waren (*supra*, nr. 323), zijn onder de nieuwe regeling wel ambtenaren.

326. Sinds 1 januari 2020 is het arbeidsovereenkomstenrecht vervat in boek 7, titel 10 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek van toepassing op de genormaliseerde ambtenaren⁷⁹⁷ (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 3). Ambtenaren die worden aangeworven, treden meteen in dienst met een arbeidsovereenkomst⁷⁹⁸. Ook eerdere aanstellingen worden sinds de inwerkingtreding van de Wnra beschouwd als arbeidsovereenkomsten⁷⁹⁹.

327. De van rechtswege omzetting impliceert dat geen arbeidsovereenkomst moest worden gesloten. De overheidswerkgevers die er niet voor kozen om een arbeidsovereenkomst te laten ondertekenen, kregen wel de aanbeveling om een informatieve brief rond te sturen. Hiermee was meteen voldaan aan de wettelijke informatieplicht⁸⁰⁰. De sector Rijk en de meeste gemeenten hebben voor deze optie gekozen⁸⁰¹.

328. Het voorgaande neemt niet weg dat de overheden wel degelijk de keuze hadden om een arbeidsovereenkomst op te stellen en te laten ondertekenen door de ambtenaar⁸⁰². Hier-

⁷⁹⁵ Art. 14, eerste lid Ambtenarenwet 2017. De opsomming geldt bij wijze van voorbeeld en is bijgevolg niet limitatief (Tweede nota van wijziging bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/11, 7, zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-32550-11.html).

⁷⁹⁶ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 39.

⁷⁹⁷ Boek 7, art. 615 Nederlands BW, dat stelde dat de bepalingen van boek 7, titel 10 Nederlands BW niet van toepassing waren op ambtenaren, werd opgeheven bij art. III, A Wnra. De bepalingen van boek 7, titel 10 van het Nederlands BW zijn van toepassing samen met de materiële bepalingen van de Ambtenarenwet 2017. Ingeval zich een strijdigheid voordoet, gaan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek voor (boek 7, art. 610, tweede lid Nederlands BW).

⁷⁹⁸ I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 21, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

⁷⁹⁹ Art. 14, derde lid Ambtenarenwet 2017.

⁸⁰⁰ Boek 7, art. 655 Nederlands BW. De sector Rijk koos hier bijvoorbeeld voor en stuurde een informatieve brief (www.wnra.nl/documenten/brieven/2019/12/02/informatieve-brief-voor-rijksambtenaren).

⁸⁰¹ T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, files.vng.events/files/28d875d-0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf.

⁸⁰² Zo heeft de provincie Noord-Brabant aan alle 12.000 medewerkers een arbeidsovereenkomst voorgelegd (MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Tekenen met een goed gevoel", Nieuwsbericht

bij waren er verschillende mogelijkheden. Zo kon in de arbeidsovereenkomst enkel worden verwezen naar het feit dat alle individuele arbeidsvoorwaarden mee overgaan op grond van artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017⁸⁰³. In de arbeidsovereenkomst konden ook een incorporatiebeding⁸⁰⁴ (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 3, D), bijzondere bedingen en/of individuele afspraken worden opgenomen⁸⁰⁵. Verder was het mogelijk om enkel een arbeidsovereenkomst te laten ondertekenen wat de “extra’s” betreft of om alle arbeidsvoorwaarden uitdrukkelijk op te nemen. De ambtenaar behoudt in ieder geval wel al zijn bestaande rechten en plichten, ook al regelt de arbeidsovereenkomst enkel een aantal deelfacetten⁸⁰⁶. Het mag duidelijk zijn dat ongeacht de keuze van de werkgever, de aanstelling steeds van rechtswege werd omgezet in een arbeidsovereenkomst. Wanneer de ambtenaar weigert om de arbeidsovereenkomst te handtekenen, heeft dit dan ook geen gevolgen voor de voortzetting van het dienstverband en voor de rechtspositie van de ambtenaar⁸⁰⁷.

329. Sprengers⁸⁰⁸ merkt op dat de overgang van rechtswege een pragmatische, maar geen dogmatische keuze was. De van rechtswege omzetting moest de vele praktische moeilijkheden voorkomen die het sluiten van nieuwe arbeidsovereenkomsten tot gevolg zou kunnen hebben. Zo kon discussie over de inhoud ervan worden vermeden en konden de kosten worden gedrukt⁸⁰⁹.

330. Het daadwerkelijk laten ondertekenen van een arbeidsovereenkomst past nochtans beter binnen het contractuele karakter van de arbeidsverhouding waarbij wilsovereenstemming centraal staat. Bepaalde auteurs stellen zich dan ook vragen bij de automatische omzetting van de aanstelling in wat men volgens hen foutief een arbeidsovereenkomst

26 oktober 2018, www.wnra.nl/actueel/-nieuws/2018/10/26/tekenen-met-een-goed-gevoel). Ook de andere provincies hebben een arbeidsovereenkomst laten ondertekenen door hun personeelsleden.

⁸⁰³ M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, “Overgangsrecht en transitie” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 210-211.

⁸⁰⁴ De twaalf provincies hebben bijvoorbeeld allen een arbeidsovereenkomst laten ondertekenen door hun personeelsleden, met inbegrip van een dynamisch incorporatiebeding waarbij wordt verwezen naar de Cao Provinciale sector en het personeelsreglement (T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, files.vng.events/files/28d875d-0-4f3f-430e-9201-5bad2-e0b1e69.pdf).

⁸⁰⁵ VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, “Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers”, 26 februari 2019, www.wn-ra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst.

⁸⁰⁶ B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 56.

⁸⁰⁷ VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, “Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers”, 26 februari 2019, 4, www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/vng-toolkit-arbeidsovereenkomst.

⁸⁰⁸ L.C.J. SPRENGERS, “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar”, *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 18.

⁸⁰⁹ B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 21; B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 511; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 56.

noemt. Het is namelijk de vraag of er wel sprake is van een overeenkomst. Van Drongelen meent dat het gaat om een fictieve wilsovereenstemming waaraan geen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden. De wilsovereenstemming moet nadrukkelijk geuit zijn⁸¹⁰. Volgens Schneider en Dekkers⁸¹¹ moet toepassing worden gemaakt van het principe “*lex specialis derogat legi generali*”, waardoor artikel 14 van de Ambtenarenwet 2017, dat de van rechtswege omzetting regelt en specifiek is geschreven om de wilsovereenstemming ten aanzien van de arbeidsovereenkomst voor genormaliseerde ambtenaren te regelen, voorgaat op Boek 6 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek dat wilsovereenstemming vereist voor de geldige totstandkoming van een arbeidsovereenkomst. In dit verband verwijzen we ook naar de opvatting dat zelfs aan een eenzijdige aanstelling instemming van de ambtenaar voorafgaat (*supra*, nr. 321)⁸¹².

331. Indien de ambtenaar vaststelt dat de inhoud van zijn arbeidsovereenkomst anders is dan deze van zijn aanstelling, kan hij zich tot de kantonrechter wenden. Heeft de ambtenaar de arbeidsovereenkomst ondertekent, dan kan hij aantonen dat hij onvoldoende informatie kreeg en zijn toestemming is aangetast door een wilsgebrek. Afwijkingen van de inhoud van de aanstelling zijn enkel mogelijk mits en voor zover de ambtenaar hier bewust mee heeft ingestemd⁸¹³. De overheidswerkgever kan de arbeidsvoorwaarden niet langer eenzijdig wijzigen⁸¹⁴, wat een belangrijk verschil is met de oude regeling (*infra*, hoofdstuk 9).

B. Uitzonderingen

332. De Wnra vermeldt een aantal uitzonderingscategorieën waarmee de overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit⁸¹⁵. Voor deze groepen blijft de oude regeling (grotendeels) van kracht. Zij worden dus nog steeds eenzijdig aangesteld en ook de eenzijdig

⁸¹⁰ J. VAN DRONGELEN, “Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Over de eenzijdige aanstelling en de overgang naar de arbeidsovereenkomst”, *HR overheid* 2014, 27-29.

⁸¹¹ M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, “Overgangsrecht en transitie” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 201-202.

⁸¹² Zie ook HR (NL) 5 april 2002, nr. C00/334HR, ECLI:NL:HR:2002:AD8186, *NJ* 2003, 124; M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, “Overgangsrecht en transitie” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 202.

⁸¹³ Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie B. BARENTSEN, “Normalisering”, 18 september 2018.

⁸¹⁴ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 55.

⁸¹⁵ Art. 3 Ambtenarenwet 2017. Dit artikel werd gewijzigd en aangevuld bij art. 2.18, A wet 17 april 2019 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra) (*NS* 2019, nr. 173). Zie, voor meer informatie, N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

vastgestelde rechtspositieregelingen blijven van toepassing⁸¹⁶. Deze categorieën waren ambtenaar onder gelding van de oude regeling⁸¹⁷, maar zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van de nieuwe regeling. We gaan dieper in op de regelingen die gelden voor elk van deze categorieën in hoofdstuk 9.

333. De uitzonderingen zijn goed voor ongeveer 20% van de ambtenaren volgens de oude regeling. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel zijn van mening dat in de toekomst wellicht enkele van de uitgezonderde categorieën alsnog onder het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 zouden kunnen worden gebracht⁸¹⁸.

1. Debat

334. Het uitgangspunt van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel was om zoveel mogelijk ambtenaren onder het toepassingsgebied van de nieuwe regeling te brengen⁸¹⁹. In aanloop naar de Wnra werd uitvoerig gediscussieerd over de uitzonderingscategorieën waarop de Ambtenarenwet 2017 geen uitwerking vindt⁸²⁰.

335. De Nederlandse Raad van State⁸²¹ uitte kritiek op de oorspronkelijke lijst van uitzonderingen, waarop onder meer de rechterlijke en militaire ambtenaren, de notarissen en

⁸¹⁶ De notarissen en de gerechtsdeurwaarders hebben geen publiekrechtelijke rechtspositie, behoudens hun benoeming en ontslag (MvT bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html); (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 6).

⁸¹⁷ We merken op dat heel wat uitzonderingscategorieën ook voor de inwerkingtreding van de Wnra waren uitgezonderd van bepaalde delen van de Ambtenarenwet 1929 (zie art. 2 Ambtenarenwet 1929).

⁸¹⁸ Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

⁸¹⁹ Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

⁸²⁰ Die lijst maakt het voorwerp uit van art. 3 Ambtenarenwet 2017. Dit artikel werd gewijzigd en aangevuld bij art. 2.18, A wet 17 april 2019 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra) (*NS* 2019, nr. 173); zie, voor meer informatie, N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

⁸²¹ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

de gerechtsdeurwaarders vermeld stonden. Bij de opmaak van deze lijst werd uitgegaan van de bijzondere functies die de desbetreffende ambtenaren hebben en die in verband gebracht kunnen worden met het eigen karakter van het overheidsoptreden. De Raad van State argumenteerde dat niet zozeer de functie van de werknemer doorslaggevend moet zijn, maar wel het feit dat werknemers of ambtenaren die werken ter vervulling van een bepaalde overheidstaak, handelen in dienst van het algemeen belang en daarin herkenbaar dienen te zijn voor burgers en maatschappelijke organisaties. Dit heeft volgens de Raad van State als voordeel dat het voor burgers en maatschappelijke organisaties duidelijk(er) is dat dit overheidsoptreden geschiedt door ambtenaren aan wie bijzondere eisen worden gesteld, ongeacht hun taak of plaats in de organisatie. De Raad van State deed op basis van deze overweging een aantal suggesties om de lijst van uitzonderingen uit te breiden, onder meer tot ambtenaren werkzaam in een politieke omgeving; ambtenaren met een vertrouwensfunctie; ambtenaren die geweld mogen gebruiken of die de (bewegings)vrijheid van de burgers aan banden mogen leggen; ambtenaren die het algemeen belang dienen en daarin herkenbaar moeten zijn voor de burgers en maatschappelijke organisaties; ambtenaren van wie de beslissingen rechtstreeks gevolgen kunnen hebben voor de inkomsten van de burgers, die burgers kunnen bestraffen of die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid van de burgers.

Uiteindelijk formuleerde de Nederlandse Raad van State in zijn advies bij het voorstel van wet dat de Wnra is geworden, twee mogelijke criteria voor de selectie van de uitzonderingscategorieën: enerzijds de specifieke functies die in directe zin in verband kunnen worden gebracht met het bijzondere karakter van het overheidsoptreden - het algemeen belang en het democratisch gelegitimeerd zijn van haar optreden - en anderzijds het vervullen van een bepaalde overheidstaak door personen die in die hoedanigheid optreden en als zodanig door de burgers worden ervaren. De vraag is welke functies aan deze omschrijving voldoen en of deze criteria voldoende duidelijk zijn om een precieze afbakening toe te laten.

336. De indieners van het wetsvoorstel reageerden dat zij geen reden zagen om een onderscheid te maken tussen ambtenaren die meer of minder betrokken zijn bij politieke processen of bij de uitoefening van het overheidsgezag. Dit is volgens hen praktisch niet uitvoerbaar. Bovendien blijft het uitgangspunt dat alle ambtenaren het algemeen belang dienen. Verregaande uitzonderingen inlassen zou hieraan afbreuk doen. Enkel voor zover het gaat om omvangrijke groepen die duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn, kan het volgens hen nuttig zijn om een verschillende status toe te kennen⁸²².

⁸²² Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1 en 3, d, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

337. Hoewel de initiatiefnemers dus niet te vinden waren voor bijkomende uitzonderingen, vonden andere Kamerleden de suggesties van de Raad van State wel overtuigend. Er werden een aantal amendementen ingediend, waarvan de meesten echter zijn weggestemd⁸²³.

Tabel 12 – Amendementen die het niet gehaald hebben

AMENDEMENT	REDEN
Buitengewone opsporingsambtenaren ⁸²⁴⁻⁸²⁵	Ze hebben een steeds belangrijker rol bij het bewaken van de orde. Daardoor dienen ze net als politieambtenaren behandeld te worden en bijgevolg te worden uitgezonderd.
Personen werkzaam bij de rijksbelastingdienst ⁸²⁶	Deze personen hebben verstrekende bevoegdheden waarbij integriteit en onafhankelijkheid van groot belang zijn.

⁸²³ Een amendement dat het wel heeft gehaald, betreft het amendement om een uitzondering te bekomen voor het burgerlijk defensiepersoneel en het ondersteunend politiepersoneel (*infra*, nr. 343).

⁸²⁴ Amendement (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/16, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-16.html. Later diende ook Ulenbelt een amendement in (amendement (Ulenbelt) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/50, www.eerstekamer.nl/behandeling/20140128/amendement_van_het_lid_ulenbelt_3/document3/f=/vjg_tilz1l5zm.pdf. www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf).

⁸²⁵ Buitengewone opsporingsambtenaren oefenen publiekrechtelijke bevoegdheden uit. De toekenning van deze bevoegdheden kan niet in een arbeidsovereenkomst worden geregeld. Daarom is een naast de arbeidsovereenkomst een besluit nodig van het daartoe bevoegd bestuursorgaan waarin de bevoegdheden worden toegekend die bij de functie horen (MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 4, 4.3, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vk-t9hykqt9v2.pdf).

⁸²⁶ Amendement (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/20, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-20.html). Later werd ook een amendement ingediend door Ulenbelt (amendement (Ulenbelt) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/51, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-51.html. Zie ook L. STEVENS, “De “genormaliseerde” inspecteur”, *WFR* 2019, afl. 7290, nr. 116, 694-695.

Tabel 12 – Amendementen die het niet gehaald hebben (vervolg)

AMENDEMENT	REDEN
Gemeentelijke en provinciale griffiers, net als de op de griffie werkzame ambtenaren ⁸²⁷	Ze hebben een belangrijke ondersteunende rol bij het democratische proces. Het is dan ook van belang hun integriteit en onafhankelijkheid te waarborgen.
Personen die een vertrouwensfunctie ⁸²⁸ uitoefenen ⁸²⁹	Er gelden bijzondere eisen inzake de ambtelijke rechtspositie en het ambtelijk functioneren.
Personen die geweld mogen gebruiken bij de uitvoering van hun taak of de bewegingsvrijheid van burgers mogen beperken ⁸³⁰	Er gelden bijzondere eisen inzake de ambtelijke rechtspositie en het ambtelijk functioneren.
Personen werkzaam in een politieke omgeving waarbij de functie vereist dat een politiek onafhankelijk deskundig standpunt kan worden ingenomen ⁸³¹	Er gelden bijzondere eisen inzake de ambtelijke rechtspositie en het ambtelijk functioneren.
Personen betrokken bij of belast met het nemen van besluiten ⁸³²	Er gelden bijzondere eisen inzake de ambtelijke rechtspositie en het ambtelijk functioneren. Van deze ambtenaren wordt een hoge mate van integriteit verwacht vanwege het grote algemeen belang die beter kan worden verankerd in de rechtsbescherming die gepaard gaat met de ambtenarenstatus.

2. Categorieën die uitgezonderd zijn

338. Onderstaand sommen we de categorieën op die uitgezonderd zijn van het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 en die samen goed zijn voor 20% van de ambtenaren volgens de oude regeling⁸³³.

⁸²⁷ Gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 15 (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/21, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-21.html, gewijzigd door nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 1 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/47, zoek.officiele-bekendmakingen.nl/kst-32550-47.html, op zijn beurt gewijzigd door tweede nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 47 (Kerstens) op het voorstel van wet

- de ambtsdragers⁸³⁴: de personen benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een publiek-

van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/53, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-325-50-53.html.

⁸²⁸ Het gaat om een vertrouwensfunctie zoals bedoeld in art. 3, eerste lid wet 10 oktober 1996 houdende regelen inzake het verrichten van veiligheidsonderzoeken (Wet veiligheidsonderzoeken) (*NS* 1996, nr. 525).

⁸²⁹ Amendement (Ortega-Martijn) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/19, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-19.html>.

⁸³⁰ Hierbij kan worden gedacht aan de ambtenaren van politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie (art. 3, eerste lid, b Politiewet 2012), als deze als buitengewoon opsporingsambtenaar door de korpsbeheerder zijn belast met de verzorging van ingeslotenen. Verder worden ook de buitengewone opsporingsambtenaren (art. 142, eerste lid wet 15 januari 1921 (Wetboek van Strafvordering) (*NS* 1921, nr. 14) en de ambtenaren van een bijzondere opsporingsdienst die zijn aangesteld voor de uitvoering van de taken (art. 3 wet 29 mei 2006 tot vaststelling van regels met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten en de instelling van het functioneel paret (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten) (*NS* 2006, nr. 285) bedoeld. Zie amendement (Ortega-Martijn) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/19, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-19.html>.

⁸³¹ Bijvoorbeeld raadsgriffiers of wetgevingsjuristen. Zie amendement (Ortega-Martijn) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/19, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-19.html>.

⁸³² Het gaat om besluiten in de zin van art. 1:3, eerste lid Algemene wet bestuursrecht, te weten schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan die een publiekrechtelijke rechtshandeling inhouden. Hierbij kan worden gedacht aan ambtenaren die betrokken zijn bij de uitvoering van de belastingwetgeving of bij het verlenen van vergunningen of een uitkering. Zie amendement (Ortega-Martijn) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/19, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-19.html>.

⁸³³ Art. 3 Ambtenarenwet 2017. Dit artikel werd gewijzigd en aangevuld bij art. 2.18, A wet 17 april 2019 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra) (*NS* 2019, nr. 173); zie, voor meer informatie, N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

⁸³⁴ Het gaat onder meer om de volgende ambtsdragers: ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, leden van dagelijkse besturen van waterschappen, leden van de Hoge Colleges van Staat (Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en substituut-ombudsmannen), de voorzitter en de leden van de commissie van toezicht, de ambtsdragers benoemd als (lid van) een zelfstandig bestuursorgaan, de leden van de besturen van andere openbare lichamen en de leden van een adviescollege

- rechtelijke rechtspersoon. Zij mogen niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan⁸³⁵.
- de rechterlijke macht⁸³⁶, onder meer⁸³⁷:
 - raadsheren;
 - rechters;
 - officieren van justitie en procureurs-generaal;
 - advocaten-generaal;
 - gerechtsauditeurs;
 - griffiers van de Hoge Raad;
 - rechters en officieren in opleiding;
 - het personeel werkzaam bij de ambtelijke diensten van de Raad voor de rechtspraak, de rechtbanken, de gerechtshoven is rijksambtenaar en niet uitgezonderd⁸³⁸;
 - de deskundige leden die zitting hebben in een pachtkamer, een kamer voor het kwekersrecht bij de rechtbank Den Haag of het gerechtshof Den Haag, een ondernemingskamer bij het gerechtshof Amsterdam, een meervoudige kamer bij het gerechtshof Den Haag of een meervoudige kamer bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, evenals hun plaatsvervangers⁸³⁹;

bedoeld in de Kaderwet adviescolleges (MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html).

⁸³⁵ Deze laatste zinsnede werd overgenomen uit art. 10:22 Algemene wet bestuursrecht. Dit artikel handelt over de attributie van bevoegdheden tot het nemen van besluiten aan ambtenaren. Een dergelijke attributie maakt de betrokken ambtenaar een bestuursorgaan in de zin van die wet, maar het doorbreekt niet de gezagsverhouding met het verantwoordelijke bestuursorgaan. Een voorbeeld van een ambtenaar aan wie dergelijke bevoegdheden zijn geattribueerd, is de inspecteur der belastingen. Ook de officier van justitie kan als voorbeeld dienen. Men beschouwt deze categorie ambtenaren primair als ambtenaren en niet als bestuursorgaan. Daarom wou men ze niet uitzonderen van het toepassingsgebied van de Wnra. Deze ambtenaren zijn sedert de inwerkingtreding van de Wnra werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst (MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html).

⁸³⁶ Het gaat om de rechterlijke ambtenaren bedoeld in art. 1, b Wet op de rechterlijke organisatie.

⁸³⁷ Voor een volledige opsomming, zie art. 1, b Wet op de rechterlijke organisatie.

⁸³⁸ Zie www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/wie-valt-er-onder-de-wnra.

⁸³⁹ Het gaat om de deskundige leden bedoeld in art. 48, tweede lid, art. 55a, tweede lid, art. 66, tweede en derde lid, art. 67, derde lid, art. 69, tweede lid en art. 70, tweede lid Wet op de rechterlijke organisatie, en hun plaatsvervangers.

- de militaire leden die zitting hebben in een militaire kamer bij de rechtbank Den Haag, de rechtbank Gelderland of het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, evenals hun plaatsvervangers⁸⁴⁰;
- de leden die met rechtspraak zijn belast en tewerkgesteld zijn bij
 - de Centrale Raad van Beroep⁸⁴¹
 - senior raadsheren;
 - raadsheren;
 - raadsheren-plaatsvervangers⁸⁴²;
 - de daar werkzame gerechtsauditeurs⁸⁴³;
 - het College van Beroep voor het bedrijfsleven⁸⁴⁴
 - senior raadsheren;
 - raadsheren;
 - raadsheren-plaatsvervangers;
 - de daar werkzame gerechtsauditeurs⁸⁴⁵;
 - het personeel werkzaam bij de ambtelijke diensten van de Centrale Raad van Beroep en het College van beroep voor het bedrijfsleven is rijksambtenaar en niet uitgezonderd⁸⁴⁶;
- de leden van
 - het veterinaire tuchtcollege
 - de voorzitter;
 - vier praktiserende dierenartsen;
 - de andere personen die zijn toegelaten om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten en als zodanig actief zijn⁸⁴⁷;
 - ook de plaatsvervangers van deze leden zijn uitgezonderd⁸⁴⁸;
 - het veterinaire beroepscollege
 - drie rechtsgeleerden (waarvan een voorzitter);

⁸⁴⁰ Bedoeld worden, de militaire leden in de zin van art. 54, derde lid, art. 55, tweede lid en art. 68, tweede lid Wet op de rechterlijke organisatie, en hun plaatsvervangers.

⁸⁴¹ Het betreft de leden beoogd in art. 2, eerste lid, a wet 2 februari 1955 houdende nieuwe regeling van de organisatie en procedure van de Centrale Raad van Beroep en de raden van beroep (Beroepswet) (*NS* 1955, nr. 47).

⁸⁴² Art. 2, tweede lid Beroepswet.

⁸⁴³ Het betreft de senior-gerechtsauditeurs en de gerechtsauditeurs beoogd in art. 4, tweede lid Beroepswet.

⁸⁴⁴ Het gaat om de leden gevisieerd in art. 3 eerste lid, a wet 16 september 1954 houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie) (*NS* 1954, nr. 416).

⁸⁴⁵ Het betreft de senior-gerechtsauditeurs en de gerechtsauditeurs beoogd in art. 5, tweede lid Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

⁸⁴⁶ Zie www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/wie-valt-er-onder-de-wnra.

⁸⁴⁷ Het gaat om een door de ministers te bepalen aantal dierenartsen en andere personen die zijn ingeschreven in het register van personen die een opleiding op het gebied van de diergeneeskunde met goed gevolg hebben voltooid en om andere personen die worden toegelaten om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten (art. 3, b, 5° Ambtenarenwet 2017, dat verwijst naar art. 8.16, derde lid wet 19 mei 2011 houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren) (*NS* 2011, nr. 345), dat op zijn beurt verwijst naar art. 4.1, eerste lid Wet dieren, dat refereert aan art. 4.3, eerste lid Wet dieren).

⁸⁴⁸ Art. 3, b, 5° Ambtenarenwet 2017.

- twee praktiserende dierenartsen;
 - de andere personen die zijn toegelaten om beroepsmatig diergeneeskundige handelingen te verrichten en als zodanig werkzaam zijn⁸⁴⁹;
 - Ook de plaatsvervangers van deze leden zijn uitgezonderd⁸⁵⁰;
- de personen die deel uitmaken van de controle-instelling voor de landbouwkwaliteit⁸⁵¹;
 - de voorzitter en de leden van de accountantskamer en hun plaatsvervangers⁸⁵²;
 - de voorzitter en de leden van het tuchtcollege loodsen en hun plaatsvervangers⁸⁵³;
 - de voorzitters en leden van het tuchtcollege voor de scheepvaart en hun plaatsvervangers⁸⁵⁴;
 - de voorzitter en de leden van de kamers voor het notariaat en hun plaatsvervangers⁸⁵⁵;
 - de voorzitter en leden-advocaten van de raden van discipline en hun plaatsvervangers⁸⁵⁶;
 - de voorzitter en leden-advocaten van het hof van discipline en hun plaatsvervangers⁸⁵⁷;
 - de voorzitter en de leden van de kamer voor gerechtsdeurwaarders en hun plaatsvervangers⁸⁵⁸;
 - de voorzitters en de leden van het centrale of een regionaal tuchtcollege bevoegd voor de individuele gezondheidszorg en hun plaatsvervangers⁸⁵⁹;

⁸⁴⁹ Zie vorige voetnoot.

⁸⁵⁰ Art. 3, b, 5° Ambtenarenwet 2017.

⁸⁵¹ Beoogd worden, de personen die deel uitmaken van een orgaan conform art. 13, tweede lid wet 8 april 1971 houdende een algemene regeling betreffende de kwaliteit van voortbrengselen van de landbouw en visserij (Landbouwkwaliteitswet) (NS 1971, nr. 371) (art. 3, 2, 6° Ambtenarenwet 2017). Dit artikel stelt dat de controle-instelling bij reglement de samenstelling en bevoegdheid van haar organen regelt die de tuchtrechtspraak uitoefenen, alsmede de rechtsgang van het tuchtrechtelijk geding.

⁸⁵² Het betreft de accountantskamer bedoeld in art. 11 wet 27 juni 2008 houdende nieuwe regels inzake tuchtrechtspraak ten aanzien van accountants (Wet tuchtrechtspraak accountants) (NS 2008, nr. 290) (art. 3, b, 7° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵³ Bedoeld worden, de voorzitter en de leden in de zin van art. 30 wet 7 juli 1988 houdende regels betreffende loodsen (Loodsenwet) (NS 1988, nr. 353) (art. 3, b, 8° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵⁴ Te weten het tuchtcollege bedoeld in art. 55a wet 11 december 1997 houdende regels omtrent de bemanning van zeeschepen (Wet zeevaartbemanningwet) (NS 1997, nr. 757) (art. 3, b, 9° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵⁵ Het gaat om de kamers voor het notariaat bedoeld in art. 94 wet 3 april 1999 houdende wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1984, stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1947, stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt) (NS 1999, nr. 190) (art. 3, b, 10° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵⁶ Het betreft de raden van discipline bedoeld in art. 46b wet 23 juni 1952 houdende instelling van de Nederlandse orde van advocaten alsmede regelen betreffende orde en discipline voor de advocaten en procureurs (Advocatenwet) (NS 1952, nr. 365) (art. 3, b, 11° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵⁷ Namelijk het hof van discipline beoogd in art. 51 Advocatenwet (art. 3, b, 12° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵⁸ Het gaat om de kamer voor gerechtsdeurwaarders bedoeld in art. 35 wet 26 januari 2001 tot vaststelling van de Gerechtsdeurwaarderswet (Gerechtsdeurwaarderswet) (NS 2001, nr. 70) (art. 3, b, 13° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁵⁹ Meer bepaald een tuchtcollege bedoeld in art. 55 en 56 wet 11 november 1993 houdende regelen inzake beroepen op het gebied van de individuele gezondheidszorg (Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg) (NS 1993, nr. 655) (art. 3, b, 14° Ambtenarenwet 2017).

- de voorzitter en de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs en hun plaatsvervangers⁸⁶⁰;
- de voorzitters en de leden van de grondkamers en van de centrale grondkamer en hun plaatsvervangers⁸⁶¹;
- de militairen⁸⁶² en het burgerlijk defensiepersoneel⁸⁶³;
- de dienstplichtigen⁸⁶⁴;
- de (waarnemend) notarissen⁸⁶⁵;
- de (waarnemend) gerechtsdeurwaarders⁸⁶⁶;
- de politieambtenaren en de plaatsvervanger van de directeur van de Politieacademie⁸⁶⁷. Het gaat om alle politieambtenaren: politieagenten, rechercheurs, administratief personeel en technisch personeel⁸⁶⁸.

⁸⁶⁰ Te weten het college van beroep bedoeld in art. 7.64, tweede lid wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (*NS* 1992, nr. 593) (art. 3, b, 15° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁶¹ Het gaat om de grondkamers bedoeld in art. 2, eerste lid wet 6 december 2006 ter uitvoering van titel 7.5 (Pacht) van het Burgerlijk Wetboek inzake de samenstelling en werkwijze van de grondkamers en de centrale grondkamer (Uitvoeringswet grondkamers) (*NS* 2007, nr. 164) en om de Centrale grondkamer bedoeld in art. 13, eerste lid Uitvoeringswet grondkamers (art. 3, b, 16° Ambtenarenwet 2017).

⁸⁶² Het betreft de militaire ambtenaren bedoeld in art. 1, eerste lid, a Wet ambtenaren defensie. Zie in dit verband ook N. HUMMEL, "Het Flexibel Personeelssysteem en de dienstverplichting: te bijzonder voor het arbeidsrecht?", *MRT* 2013, 127-141; R. VAN STOKKOM, *De militaire ambtenaar te bijzonder voor een genormaliseerde arbeidsverhouding? Rechtvaardigt de bijzondere rechtspositie van militairen ambtenaren, gezien de grondrechtelijke beperkingen, een uitzonderingspositie in een genormaliseerde arbeidsverhouding?*, onuitg. masterproef Rechten Tilburg University, 2014, arno.uvt.nl/show.cgi?fid=135740; G.F. WELGEMOED, "De Militaire Ambtenarenwet 1931 tachtig jaar. Een bijzondere rechtspositie voor militairen?", *TAR* 2013, afl. 3, 115-125.

⁸⁶³ Het gaat om de burgerlijke ambtenaren bedoeld in art. 12o, eerste lid Wet ambtenaren defensie. Artikel 12o werd ingevoerd bij art. IIB, B Wnra. Dit artikel kent aan de minister van Defensie de bevoegdheid toe om burgerlijke ambtenaren aan te stellen. Vroeger had de minister deze bevoegdheid op grond van art. 1 Ambtenarenwet 1929, maar dit artikel werd opgeheven door de Wnra (art. I Wnra).

⁸⁶⁴ Zoals bedoeld in art. 1, eerste lid, b wet 13 maart 1997 houdende bepalingen met betrekking tot de militaire dienstplicht alsmede wijziging van enige wetten en overgangsrecht (Kaderwet dienstplicht) (*NS* 1997, nr. 139). De dienstplicht bestaat nog steeds in Nederland, maar de opkomstplicht is afgeschaft sinds 1 mei 1997 (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/defensiepersoneel/dienst-plicht).

⁸⁶⁵ Het gaat om de notarissen in de zin van art. 2 Wet op het notarisambt, en de waarnemende notarissen zoals beoogd in art. 29 Wet op het notarisambt.

⁸⁶⁶ Het betreft de gerechtsdeurwaarders bedoeld in art. 2 Gerechtsdeurwaarderswet en om de waarnemend gerechtsdeurwaarders bedoeld in art. 23 Gerechtsdeurwaarderswet.

⁸⁶⁷ Het gaat om de ambtenaren van de politie bedoeld in art. 2 Politiewet 2012 en om de plaatsvervanger van de directeur van de Politieacademie bedoeld in art. 76, eerste lid Politiewet 2012 (art. 3, f Ambtenarenwet 2017).

⁸⁶⁸ Art. 2 Politiewet 2012; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wie worden er van de Wnra uitgezonderd?", www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen.

3. Reden voor uitzondering⁸⁶⁹

339. De uitzonderingen worden gerechtvaardigd door argumenten van uiteenlopende aard⁸⁷⁰. Eén van de belangrijkste overwegingen was het vermijden dat binnen één organisatie twee verschillende rechtsstelsels zouden gelden⁸⁷¹ (*supra*, nr. 324). Dit is echter klaarblijkelijk niet voor alle categorieën gelukt. Wat bijvoorbeeld de rechterlijke macht betreft, zijn de rechters uitgezonderd, maar het ondersteunende personeel niet. Het burgerlijk defensiepersoneel en het ondersteunende politiepersoneel lift dan weer wel mee⁸⁷². Tabel 13 geeft de voornaamste redenen weer om de categorieën uit te zonderen, waarop we vervolgens meer in detail terugkomen. Het mag duidelijk zijn dat niet achter elke reden evenveel logica schuilt.

Tabel 13 – Reden van uitzondering per categorie

UITZONDERINGSCATEGORIE	REDEN
Politieke ambtsdragers en leden van de Hoge Colleges van Staat	Ontbreken van een band van ondergeschiktheid
Notarissen	
Deurwaarders	
Rechterlijke macht	
Personen die met rechtspraak zijn belast	
Leden van de tuchtcolleges	
Leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs en hun plaatsvervangers	
Leden van de grondkamers en van de Centrale grondkamer en hun plaatsvervangers	
Militairen	Specifieke taak, verregaande beperkingen grondrechten, bijzonder tuchtrecht
Politieambtenaren	Verwijzing naar militairen
Burgerlijk defensiepersoneel	Vermijden van de toepassing van twee regimes binnen één organisatie
Ondersteunend personeel politie	

⁸⁶⁹ We merken op dat heel wat uitzonderingscategorieën ook voor de inwerkingtreding van de Wnra waren uitgezonderd van bepaalde delen van de Ambtenarenwet 1929 (zie art. 2 Ambtenarenwet 1929).

⁸⁷⁰ N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

⁸⁷¹ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand. Eerste Kamer 2016-17*, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

⁸⁷² N. HUMMEL, "De artikel 3-ambtenaren" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 220.

Tabel 13 – Reden van uitzondering per categorie (vervolg)

UITZONDERINGSCATEGORIE	REDEN
Plaatsvervangend directeur van de Politieacademie	Vermijden van de toepassing van twee regimes binnen één organisatie

340. Vooreerst zijn de ambtsdragers niet begrepen in het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017. Het gaat om de personen benoemd in het ambt van een eenhoofdig bestuursorgaan of als lid van een orgaan of college dat onderdeel uitmaakt van een publiekrechtelijke rechtspersoon. De reden hiervoor is het ontbreken van een band van ondergeschiktheid. Deze band vormt een essentieel bestanddeel van een arbeidsovereenkomst en bijgevolg een voorwaarde om onder de Ambtenarenwet 2017 te vallen (*supra*, A). Aangezien (politieke) ambtsdragers niet werkzaam zijn in ondergeschikt verband, ressorteren zij niet onder de Ambtenarenwet 2017⁸⁷³. De arbeidsrelatie van deze personen wordt meer door politiek-bestuurlijke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen beheerst. Zij dienen dan ook een publiekrechtelijke rechtspositie te hebben⁸⁷⁴. Dit geldt niet voor leidinggevend ambtenaren, die in dienst zijn van de Staat der Nederlanden. Doorslaggevend is dat de ambtsdragers niet werkzaam zijn onder de verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan.⁸⁷⁵ Dat laatste criterium is belangrijk, en verschilt van een attributie van bevoegdheden tot het nemen van besluiten.

Het ontbreken van een band van ondergeschiktheid speelde verder ook een rol bij de uitzondering van de rechterlijke macht. Het behoort tot de kerncompetenties van rechters om onafhankelijk te zijn⁸⁷⁶ waardoor met hen geen arbeidsovereenkomst kan worden gesloten waarin een gezagsrelatie centraal staat. Doordat ook voor de leden van het Openbaar

⁸⁷³ Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

⁸⁷⁴ MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html.

⁸⁷⁵ Art. 3, a Ambtenarenwet 2017.

⁸⁷⁶ Verhulp plaatst vraagtekens bij de uitzondering van de rechters. De rechtspraak is weliswaar onafhankelijk, maar de rechter is niet onafhankelijk van zijn werkgever, volgens de genoemde auteur. Er zijn overigens nog beroepen die worden gekenmerkt door een grote mate van vrijheid en zelfstandigheid waarbij de werkgever inhoudelijk geen instructies geeft, maar wel degelijk sprake is van een gezagsverhouding (bijvoorbeeld artiesten en medisch specialisten). Volgens de conclusie van advocaat-generaal Huydecoper bij het Beurspromovendiarrrest is dit ook het geval bij rechters (HR (NL) 14 april 2006, nr. C04/352HR en nr. C05/043HR, ECLI:NL:HR:-2006:AU9722, NJ 2007, 447, concl. Huydecoper, overw. 22). De gezagsverhouding kan blijken uit organisatorische facetten van de arbeidsverhouding, bijvoorbeeld de functionele autoriteit die de werktijdregeling vaststelt (zie art. 20 en art. 21 Wet op de rechterlijke organisatie). De vraag luidt dan wel wie de werkgever zou worden (E. VERHULP, "Nieuwe prijs: de lantaarn. Evert Verhulp eerste winnaar", *Mr.* 2010, afl. 6/7, (66) 73).

Ministerie een uitzondering wordt gemaakt⁸⁷⁷, zijn op beide categorieën dezelfde rechtspositieregelingen van toepassing. Zo wordt de arbeidsmobiliteit tussen beide categorieën niet belemmerd⁸⁷⁸. Verder werd ook de levenslange benoeming van de rechters zoals vastgelegd in artikel 117 van de Nederlandse Grondwet, aangehaald als een argument om voor hen in een uitzondering te voorzien. De uitzondering is echter ruimer geformuleerd dan de leden die worden beoogd door dit grondwetsartikel⁸⁷⁹.

Naar analogie met de rechters zijn ook de deskundige, niet-rechterlijke leden van (wettelijk geregelde) tuchtcolleges uitgezonderd. Wettelijk geregeld tuchtrecht is namelijk een vorm van rechtspraak in de zin van de Nederlandse Grondwet. De leden dienen dan ook onafhankelijk en onpartijdig te zijn, wat niet samengaat met het uitoefenen van werkgeversgezag wat kenmerkend is voor een arbeidsovereenkomst⁸⁸⁰.

⁸⁷⁷ De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom er aanvankelijk geen uitzondering werd gemaakt voor de leden van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie maakt deel uit van de rechtspraak en dient onafhankelijk te zijn. Er bestaat daarenboven een bijzondere gezagsverhouding tussen de leden van het Openbaar Ministerie en de minister (Verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/7, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-7.html). De indieners van het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren ontkennen het bestaan van dergelijke bijzondere gezagsverhouding. De niet-rechtsprekende leden van de rechterlijke macht maken deel uit van het Openbaar ministerie waarover het college van procureurs-generaal de leiding heeft. Het College staat onder gezag van de minister van Veiligheid en Justitie. De minister van Justitie draagt de volledige verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid en de vervolging in individuele gevallen. De minister kan het Openbaar Ministerie aanwijzingen geven over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden (MvT bij wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket), *Parl.St.* Tweede kamer 1996-97, nr. 25.392/3, 6 en 18 en volgende, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25392-3.html; zie ook CRvB 10 juli 1997, ECLI:CRVB:1997:ZB7072, *TAR* 1997/141). Uiteindelijk werden de leden van het Openbaar Ministerie dan toch uitgezonderd.

⁸⁷⁸ Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html.

⁸⁷⁹ MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html.

⁸⁸⁰ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 80-81, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

Verder is ook voor de leden van het College van beroep voor het hoger onderwijs en de leden van de grondkamers en van de Centrale grondkamer een uitzondering ingebouwd gelet op hun onafhankelijke positie die gepaard gaat met de aard van hun taken⁸⁸¹.

Tot slot zijn ook notarissen en gerechtsdeurwaarders uitgezonderd omwille van het ontbreken van een band van ondergeschiktheid⁸⁸².

341. Een tweede argument wordt geput uit de specifieke taak van bepaalde categorieën – waaronder de militairen – en de daarmee gepaard gaande beperkingen van hun grondrechten⁸⁸³. Aangezien het personeel van defensie kan worden ingezet bij internationale vredesmissies en voor de belangen-verdediging van het Koninkrijk, moet de krijgsmacht de personeelsinzet kunnen garanderen⁸⁸⁴. Militairen hebben een buitengewone rechtspositie die wordt gekenmerkt door de verplichte militaire gezondheidszorg, het eigen straf- en tuchtrecht, de uitzonderingspositie in bepaalde wetten⁸⁸⁵, de leeftijdsgrenzen bij aanstelling, de bevoegdheid van de minister om in exceptionele omstandigheden af te wijken van de rechtspositieregeling en het stakingsverbod⁸⁸⁶⁻⁸⁸⁷. Bepaalde rechtsgeleerden zijn echter van mening dat de militairen niet noodzakelijk uitgezonderd hadden moeten worden⁸⁸⁸. Militairen zouden de overstap naar het arbeidsrecht kunnen maken, op voorwaarde dat de bijzonderheden die samenhangen met het dienstverband van de militair in afzonderlijke wetgeving worden vastgelegd⁸⁸⁹. Aangezien die bijzonderheden niet min zijn, met inbegrip van een eigen straf-

⁸⁸¹ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 81, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memoriede_van_toelichting_2/document3/f=vkt9hykqt9v2.pdf.

⁸⁸² Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

⁸⁸³ Art. 12i, eerste lid wet 19 december 1931 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van de militaire ambtenaren (*NS* 1931, nr. 519), intussen opgeheven en vervangen door Wet ambtenaren defensie zoals gewijzigd bij (Aanpassingswet) Wnra.

⁸⁸⁴ Zie Rijkswet 14 juni 1990 tot herziening van het militair tuchtrecht (Wet militair tuchtrecht) (*NS* 1990, nr. 367).

⁸⁸⁵ Bijvoorbeeld de Arbeidstijdenwet en de Wet op de ondernemingsraden.

⁸⁸⁶ Art. 12i, eerste lid Militaire Ambtenarenwet 1931, intussen opgeheven en vervangen door art. 12i, eerste lid Wet ambtenaren defensie.

⁸⁸⁷ N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 222; G.F. WALGEMOED, “De Militaire Ambtenarenwet 1931 tachtig jaar. Een bijzondere rechtspositie voor militairen”, *TAR* 2013, afl. 3, 115-125.

⁸⁸⁸ N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 222-227.

⁸⁸⁹ Adv. nr. 27, 26 juni 2006 van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, *Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel*, 10, <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/148225/Normalisatie-Rechtspositie-Overheidspersoneel.pdf>; rapport werkgroep “Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel”, *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 7-8, kennisopenbaarbestuur-

en tuchtrecht, rijst de vraag rijst of het dan wel de moeite is om de militairen onder het civiele recht te brengen. Parallel aan de Ambtenarenwet 2017 zou de Wet ambtenaren defensie de kern van het ambtenaarschap kunnen blijven regelen voor militairen⁸⁹⁰.

342. De uitzondering van de politieambtenaren is het gevolg van een motie aangenomen door de Tweede Kamer. Aanvankelijk behoorde dit korps niet tot de uitzonderingscategorieën. De motie geeft geen inzicht in de beweegredenen van de indieners ervan. De eerste indiener maakte wel de vergelijking met de militairen (*supra*, nr. 341). De oorspronkelijke initiatiefnemers van het wetsvoorstel waren het echter niet eens met deze vergelijking aangezien het stakingsverbod voor militairen doorslaggevend was en dit anders geregeld is voor de politie. Toch werd de motie aangenomen omdat er blijkbaar veel belang aan werd gehecht⁸⁹¹. De politieagenten werden volgens Hummel⁸⁹² dan ook om louter pragmatische redenen geweerd. Ondanks de specifieke taakstelling van de politie komt hun rechtspositie in hoge mate overeen met die van andere ambtenaren⁸⁹³. Sommigen zijn dan ook van oordeel dat het niet uitgesloten is om met de politieambtenaren een arbeids-overeenkomst te sluiten, hoewel niet kan worden onderhandeld over de eisen voor

.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/.

⁸⁹⁰ N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 222-227.

⁸⁹¹ Koşer Kaya bevestigt dat zij deze uitzondering enkel hebben overgenomen in het wetsvoorstel omdat de meerderheid van de Kamer hiervoor stemde (Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-14, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html).

Zie ook behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html; memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officiële-bekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 9, zoek.officiëlebe-kendmakingen.nl/kst-32550-8.html.

⁸⁹² N. HUMMEL, “Het ‘genormaliseerde’ collectief actierecht van de politie”, *TRA* 2016, afl. 6-7, nr. 56, (9) 9.

⁸⁹³ N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 228-229.

aanstelling en de verplichte politieopleiding⁸⁹⁴. Volgens anderen zou het arbeidsrecht niet voldoende geschikt zijn om onrechtmatig politiegeweld te beteugelen. Een eigen politietucht recht zou de bezwaren tegen de normalisering van de rechtspositie van de politie kunnen wegnemen⁸⁹⁵. Opvallend is dat het dragen van wapens niet werd aangehouden als argument om de politieambtenaren uit te zonderen niettegenstaande een aantal Kamerleden dit als argument naar voor had geschoven⁸⁹⁶. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel zijn van mening dat een eenzijdige aanstelling geen waarborg biedt tegen misbruik van het geweldsmonopolie. Wat nodig is, zijn goede (publiekrechtelijke) instructies, toezicht, opleidingen en het afleggen van verantwoording. Deze waarborgen gaan volgens de initiatiefnemers (even)goed samen met een arbeidsovereenkomst naar privaat recht⁸⁹⁷. Veel buitengewone opsporingsambtenaren die verbonden zijn met een arbeidsovereenkomst, mogen overigens ook wapens dragen⁸⁹⁸.

343. De plaatsvervanger van de directeur van de Politieacademie werd later aan de lijst van uitzonderingen toegevoegd. De directeur van de Politieacademie is een zelfstandig bestuursorgaan en valt als eenhoofdig bestuursorgaan, dat onderdeel uitmaakt van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon, onder de uitzondering van de ambtsdragers⁸⁹⁹. Deze uitzondering geldt niet voor de plaatsvervangend directeur, aangezien deze functionaris geen

⁸⁹⁴ N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 230.

⁸⁹⁵ N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 233.

⁸⁹⁶ Slob diende bijvoorbeeld een amendement in betreffende de ambtenaren werkzaam in het gevangeniswezen. Slob meent dat deze ambtenaren, net als ambtenaren bij politie en defensie, een monopoliepositie bekleden op het vlak van de uitoefening van geweld (Amendement (Slob) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/54, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-54.html).

⁸⁹⁷ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html; Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officiële-bekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

⁸⁹⁸ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-13 tot 98-3-14, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

⁸⁹⁹ Zie art. 3, a Ambtenarenwet 2017.

zelfstandig bestuursorgaan is. De plaatsvervangend directeur is evenmin een ambtenaar van politie. Daarom werd de plaatsvervangend directeur expliciet toegevoegd aan de uitzonderingen⁹⁰⁰. In het tegenovergestelde geval zou hij de enige zijn die werkzaam zou zijn op basis van een arbeidsovereenkomst, wat niet wenselijk is⁹⁰¹.

344. Voor het burgerlijk defensiepersoneel en het ondersteunende politiepersoneel werd een uitzondering gemaakt omwille van praktische overwegingen. De meerderheid van de Tweede Kamer vond het niet wenselijk dat binnen deze organisaties twee verschillende regimes zouden gelden⁹⁰². Volgens Heijnen, die een amendement indiende om een uitzondering voor het burgerpersoneel bij het ministerie van Defensie in te schrijven, is het bovendien onmogelijk om het burgerpersoneel te onderscheiden van het militaire defensiepersoneel dat in ieder geval uitgezonderd moest worden⁹⁰³.

⁹⁰⁰ Zie art. 3, f Ambtenarenwet 2017.

⁹⁰¹ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 81-82, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

⁹⁰² Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 8, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; MvT bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, I, 3 I, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/-kst-32550-3.html; Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-21 en 1-8-22, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html; Rapport werkgroep "Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel", *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 34, kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES, "Wie worden er van de Wnra uitgezonderd?", www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen.

⁹⁰³ Amendement (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/23, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-23.html, dat werd vervangen door gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 23 (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/27, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-27.html, dat op zijn beurt werd gewijzigd door nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 27 (Heijnen) op het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk

§ 3. Verschuivingen

345. De nieuwe definitie van het begrip “ambtenaar” heeft tot gevolg dat bepaalde personeelsleden die voor de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaar waren, sinds de inwerkingtreding van de Wnra wel ambtenaar zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de arbeidscontractanten (*supra*, nr. 323)⁹⁰⁴. Een ander voorbeeld betreft de Nederlandsche Bank NV, een privaatrechtelijke organisatie die voor de inwerkingtreding van de Wnra niet tot de openbare dienst behoorde maar sinds de inwerkingtreding wel een overheidswerkgever is. Haar kernactiviteit is immers de uitoefening van openbaar gezag. Het personeel van de Nederlandsche Bank NV is bijgevolg ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017, maar geen ambtenaar conform de Ambtenarenwet 1929⁹⁰⁵.

346. Bepaalde werknemers hebben de omgekeerde beweging gemaakt. Zij waren vroeger ambtenaar, maar zijn dat sinds de inwerkingtreding van de Wnra niet meer. Denk onder meer aan musea en andere instellingen waar de overheid een overwegende invloed heeft. Zij zijn voortaan werkzaam met een arbeidsovereenkomst, maar vallen niet meer onder de ambtenarenwet⁹⁰⁶. De Wnra maakt bovendien melding van een aantal personen met wie de

recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 32.550/31, I, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-31.html, dat op zijn beurt werd gewijzigd door tweede nader gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 31 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/46, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-46.html, op zijn beurt gewijzigd door amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 46 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/48, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-48.html, op zijn beurt vervangen door gewijzigd amendement ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 48 (Kerstens) op het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2013-14, nr. 32.550/57, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-57.html.

⁹⁰⁴ Het gaat onder andere om het personeel werkzaam (met een arbeidsovereenkomst) bij de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 12).

⁹⁰⁵ MvT bij aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 6, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf.

⁹⁰⁶ B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 12; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 36.

werkgever geen arbeidsovereenkomst sluit⁹⁰⁷ (*supra*, § 2, B; *infra*, hoofdstuk 10). Deze personeelsleden beantwoorden niet aan de definitie van “ambtenaar” in de zin van de Ambtenarenwet 2017, maar waren wel ambtenaar volgens de Ambtenarenwet 1929.

347. In de marge merken we op dat een verschuiving ten gevolge van de Wnra ook voor grensarbeiders veranderingen teweeg kan brengen op het vlak van het toepasselijke sociale-zekerheidsstelsel en het belastingstelsel⁹⁰⁸.

⁹⁰⁷ Art. 3 Ambtenarenwet 2017.

⁹⁰⁸ Voor meer informatie zie M. VANHOVE en S. JACOBS, “Grensarbeiders opgelet: WNRA is in voege!”, 2 januari 2020, www.euregio.law-/grensarbeiders-opgelet-wnra-is-in-voege/.

HOOFDSTUK 5 – OVERLEGSTRUCTUREN

348. Het overleg vindt plaats op verschillende niveaus: op sectorniveau, op lokaal niveau en op centraal niveau. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de overlegstructuren die zijn opgericht op elk van deze niveaus.

Afdeling 1 – Sectoroverleg

349. Tot 1993 werden de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren grotendeels centraal afgesproken⁹⁰⁹ (*infra*, afdeling 3). In februari 1993 kwam hier verandering in door de invoering van het sectorenmodel via het Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994⁹¹⁰. Dit model heeft het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd opdat de arbeidsvoorwaarden beter zouden aansluiten bij de noden per overheidssector⁹¹¹. Men heeft ervoor gekozen om na de inwerkingtreding van de Wnra het sectorenmodel te behouden⁹¹².

350. De sectoren onderhandelen in sectorcommissies. In een eerste fase werd overlegd binnen acht sectoren: rijk, defensie, politie, onderwijs en wetenschappen, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen⁹¹³. Later werd de onderwijssector verder opgesplitst waardoor het aantal overlegsectoren werd uitgebreid tot veertien⁹¹⁴. Tabel 14 geeft een overzicht van die onderscheiden sectoren in het raam van het sectorenmodel.

⁹⁰⁹ Trendnota Arbeidszaken Overheid 2000, Den Haag, 21 september 1999, *Parl.St.* Tweede kamer 1999-2000, nr. 26.803/2, 1.2, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26803-2.html>. Zie ook C.R. NIESSEN, "Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding", *SR* 2001, (335) 335.

⁹¹⁰ Prot. 10 februari 1993 over de sectoralisatie van het overleg. Voor de integrale tekst van het protocol, zie F.M. NOORDAM, *Ambtenarenwetgeving*, Deventer, Kluwer, 1994, 540 p. Later werd de overlegstructuur geregeld in de Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (voor de laatste versie, zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 3, www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf). Deze overeenkomst wordt momenteel herzien, onder meer vanwege de inwerkingtreding van de Wnra (e-mail 27 juli 2020 van mevrouw Zerina Fatehmahomed, secretaris bij CAOP, aan Sarah Palinckx). Zie ook C.R. NIESSEN, "Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding", *SR* 2001, (335) 335.

⁹¹¹ B.B.B. LANTING, *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 234; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 729; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 326; A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 23.

⁹¹² L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 164.

⁹¹³ Art. 3 Prot. Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994.

⁹¹⁴ Zo werd de sector Onderwijs verder opgesplitst in deelsectoren: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE, nu Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO)), het hoger beroepsonderwijs (HBO), het wetenschappelijk onderwijs (WO), de onderzoekinstellingen (OI), de academische ziekenhuizen (UMC's), het voortgezet onderwijs (VO) en het primair onderwijs (PO) (zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 3,

Tabel 14 – Sectorenmodel

KABINETSECTOREN	DECENTRALE OVERHEDEN	ONDERWIJSSECTOREN ⁹¹⁵ (<i>infra</i> , hoofdstuk 11)
Rijk	Provincies	Primair onderwijs
Politie (<i>infra</i> , hoofdstuk 10)	Gemeenten	Voortgezet onderwijs
Rechterlijke macht (<i>infra</i> , hoofdstuk 10)	Waterschappen	Middelbaar (beroeps)onderwijs
Defensie (<i>infra</i> , hoofdstuk 10)		Hoger (beroeps)onderwijs
		Wetenschappelijk onderwijs
		Onderzoeksinstituten
		Universitair Medische Centra

351. We merken op dat heel wat van deze sectoren zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van de nieuwe regeling. Zo behouden de sector Defensie, de sector Politie en de rechterlijke ambtenaren hun publiekrechtelijke aanstelling en hun publiekrechtelijke rechtspositie (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 2, B; *infra*, hoofdstuk 10). Ook de openbare onderwijswerkgevers zijn uitgezonderd. Zij zijn namelijk geen overheidswerkgever meer (*infra*, hoofdstuk 11).

Afdeling 2 – Lokaal overleg

352. Niet alle afspraken betreffende de arbeidsvoorwaarden kunnen op sectoraal niveau worden vastgesteld. Er is behoefte aan maatwerk. Dit was reeds onder gelding van de oude regeling het geval (*infra*, nr. 353) en is sinds de inwerkingtreding van de Wnra zo gebleven (*infra*, nr. 354).

353. Voor de inwerkingtreding van de Wnra lieten de sectorale rechtspositieregelingen die bestonden toe om op het lokale of departementale niveau te overleggen⁹¹⁶. Bepaalde overheden hadden een eigen regeling die meestal gebaseerd was op een regeling van een

www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf). Daarnaast zijn er overheidsinstellingen die niet zijn aangesloten bij een van deze sectoren, waarvan de werkgevers zijn verenigd in het VSO. Het gaat met name om de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met eigen rechtspersoonlijkheid (brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 30 oktober 2008, *Parl.St.* Tweede kamer 2008-09, nr. 31.701/5, 3, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31701-5.html; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 729).

⁹¹⁵ Het onderwijs is sinds de inwerkingtreding van de Wnra niet meer onderworpen aan de ambtenarenwet. Voor hen geldt voortaan de regeling van de private sector. Voor het Middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs was dit overigens al het geval (*infra*, hoofdstuk 10).

⁹¹⁶ A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

bepaalde sector⁹¹⁷. We illustreren dit aan de hand van het arbeidsvoorwaardenoverleg binnen de sector Gemeenten. Het sectoroverleg voor de gemeenten vond plaats in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA)⁹¹⁸. Daarnaast werd overlegd per gemeente op het plaatselijke niveau in de commissie voor georganiseerd overleg (GO) over onderwerpen die niet waren voorbehouden aan het LOGA⁹¹⁹. Elke gemeente stelde een eigen rechtspositieregeling vast op basis van de CAR-UWO⁹²⁰. De uitwerking van de artikelen in de CAR-UWO had pas rechtskracht indien het college deze bepaling had overgenomen in de plaatselijke arbeidsvoorwaardenregeling. Het college kon er verder voor kiezen om de uitvoeringsvoorschriften uit de CAR-UWO over te nemen of om andere plaatselijke uitvoeringsregelingen met arbeidsvoorwaarden vast te stellen⁹²¹.

⁹¹⁷ Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 24-25, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/m-eta; B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 509; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8; D. CHRISTE, N. HUMMEL, B.B.B. LANTING en L.C.J. SPRENGERS, *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 297-301; M.L.M. VAN DE LAAR, “Reorganiseren bij de overheid”, *SR* 2007, (47) 47.

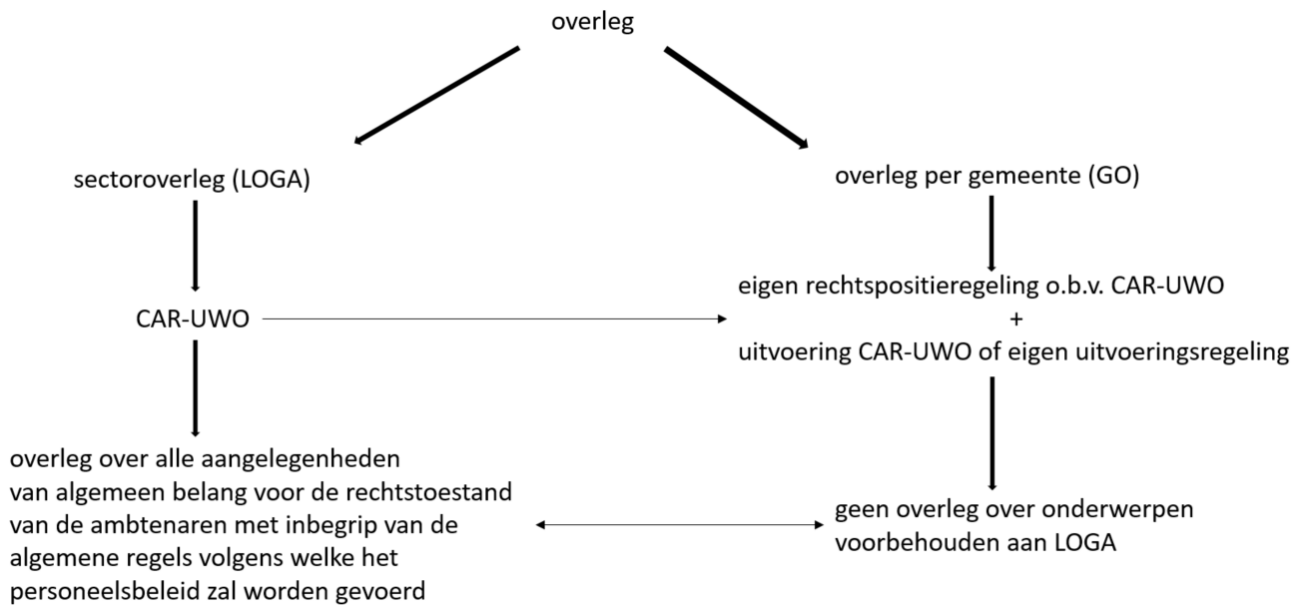
⁹¹⁸ Aangezien er op het niveau van de gemeenten meerdere werkgevers bestaan, werd de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in het leven geroepen. De VNG, meer bepaald het College voor Arbeidszaken, onderhandelt namens de gemeenten in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA) over onder meer de primaire arbeidsvoorwaarden en de arbeidsduur. In het LOGA komen de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de uitwerkingsovereenkomst (UWO) aan bod. Bijna alle gemeenten zijn aangesloten bij het College voor Arbeidszaken (M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 36). Zie ook adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 25, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta; A.M.A.-C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 24.

⁹¹⁹ Art. 12:2, eerste lid CAR-UWO; A.A.W. TERPSTRA, “Normalisering van collectief overleg en de OR”, *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 34, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/Arbeids-Recht-2020-8.pdf.

⁹²⁰ J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 17.

⁹²¹ Zie car-uwo.nl/onderwerpenindex/werkingssfeer-car-uwo.

Figuur 4 – Schematische voorstelling overleg - sector Gemeenten



354. De nieuwe regeling in uitvoering van de Wnra laat het overleg op lokaal niveau nog steeds toe. Verschillende cao's die zijn gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, bevatten bepalingen over het overleg tussen de lokale werkgever en de vakbonden⁹²² (*infra*, tabel 20). We gaan verder met het voorbeeld van de sector Gemeenten, waar nog steeds in het LOGA afspraken worden gemaakt over de arbeidsvoorwaarden voor het lokaal overheidsperoneel. Deze afspraken worden voortaan vastgelegd in cao's. Het georganiseerde overleg (GO) is naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra vervangen door het Lokaal Overleg ingesteld door de Cao Gemeenten⁹²³. Over de sectorale afspraken betreffende het lokaal overleg bestond veel onenigheid. Meer in het bijzonder was men het niet eens over hoe ver de autonomie van de lokale overheden moest reiken. 57 gemeenten stemden niet in met de gemaakte afspraken vervat in de Cao Gemeenten vanwege de regeling over het lokaal overleg⁹²⁴. Tijdens de ledenraadpleging bleken meerdere gemeentelijke werkgevers voorstander om de onderwerpen die toevertrouwd zijn aan het lokaal overleg, in de toekomst centraal in de cao te regelen zodat het lokaal overleg niet meer nodig is. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zal de komende jaren onderzoeken of er een voldoende groot draagvlak bestaat voor de harmonisatie van de beoogde arbeidsvoorwaarden⁹²⁵.

⁹²² Zie bijvoorbeeld § 26.2 Cao Rijk, dat bepalingen bevat over het decentraal georganiseerd overleg (DGO). De Cao Gemeenten regelt in art. 12.1 het lokaal overleg tussen de werkgever en de vakbonden. Voor de sector Waterschappen is het lokaal overleg geregeld in art. 8.1-8.2 Cao Werken voor waterschappen.

⁹²³ Zie www.recht.nl/ezine-online/?tag=bcadokbbdogje&secret=svwsgricefrw#0002Z9684.

⁹²⁴ VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, College voor Arbeidszaken, *Brief 4 maart 2019 aan de leden t.a.v. het college en de raad – Onderwerp: afspraken Wnra en ledenraadpleging*, 4, vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190304_ledenbrief_afspraken-wn-ra-en-ledenraadpleging.pdf.

⁹²⁵ VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, College voor Arbeidszaken, *Brief 4 maart 2019 aan de leden t.a.v. het college en de raad – Onderwerp: afspraken Wnra en ledenraadpleging*, 7, vng.nl/sites/default/files/brieven/2019/20190304_ledenbrief_afspraken-wn-ra-en-ledenraadpleging.pdf.

355. Volledigheidshalve merken we op dat niet elke sector lokaal overleg kent. Binnen de sector Defensie, die niet onder de nieuwe regeling valt, wordt bijvoorbeeld enkel overlegd op sectorniveau⁹²⁶ (*infra*, hoofdstuk 10, afdeling 3). Desalniettemin denkt men binnen deze sector na over een manier waarop onderwerpen binnen een onderdeel van de krijgsmacht afzonderlijke besproken zouden kunnen worden⁹²⁷.

Afdeling 3 – Centraal overleg

356. Gelijktijdig met de invoering van het sectorenmodel is de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid (ROP) opgericht die behouden is gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra⁹²⁸. De ROP is een centraal overlegplatform dat de sectorwerkgevers van alle sectoren, met inbegrip van diegene die zijn uitgezonderd, en de vier centrales van overheids- personeel⁹²⁹ groepeerd. Het is een forum dat de onderscheiden sectoren overstijgt en waarin sociale partners in de overheidssector met elkaar in gesprek treden. De ROP overlegt met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over het overheids- personeelsbeleid en aanverwante zaken⁹³⁰.

357. De ROP werd in het leven geroepen omdat er behoefte bestond om over een aantal aangelegenheden centraal te overleggen⁹³¹. Na verloop van tijd werd de inhoud van het gedecentraliseerde arbeidsvoorwaardenstelsel zo uitgebreid dat het centraal overleg werd uitgehouden. Er wordt hoofdzakelijk nog in de Pensioenkamer van de ROP centraal overlegd⁹³². De ROP adviseert verder het kabinet en de Tweede Kamer over zaken die het overheids- personeelsbeleid betreffen en doet ook aanbevelingen aan de overheidssectoren⁹³³. Bepaalde sector-cao's bepalen uitdrukkelijk dat over onderwerpen die zijn voorbehouden aan het overleg in de ROP, niet wordt overlegd in het sectoroverleg⁹³⁴.

⁹²⁶ Zie hfdst. 2 Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

⁹²⁷ E-mail 3 november 2020 van de heer W.M. Schwab, coördinator wetgeving HDP bij ministerie van Defensie, bedrijfsvoering & bekostiging bij MBO Raad, aan Sarah Palinckx.

⁹²⁸ Zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid*, 3, www.raadvoor-hetoverheids- personeelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROM_2003.pdf.

⁹²⁹ Het gaat om de Algemene Centrale van Overheids- personeel (ACOP), de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijs- personeel (CCOOP), het Ambtenaren- centrum (AC) en de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF).

⁹³⁰ Zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheids- personeelsbeleid*, 2, www.raadvoor-hetoverheids- personeelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROM_2003.pdf.

⁹³¹ L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730-731.

⁹³² L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 731.

⁹³³ Zie www.raadvoorhetoverheids- personeelsbeleid.nl/rop-acr/algemeen/.

⁹³⁴ Zie bijvoorbeeld § 26.1 Cao Rijk; art. C.4 bijlage C bij Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020.

HOOFDSTUK 6 – SOCIALE PARTNERS

358. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de sociale partners, met andere woorden wie er mag plaatsnemen aan de overlegtafel. We beperken ons tot de sectoren die onder de nieuwe regeling vallen. De bijzondere regelingen komen aan bod in hoofdstuk 9.

359. In de overlegstructuren (*supra*, hoofdstuk 5) zijn steeds een delegatie van de overheid (*infra*, afdeling 1) en een afvaardiging van de vakorganisaties (*infra*, afdeling 2) vertegenwoordigd.

Afdeling 1 – Overheidsafvaardiging

§ 1. Sectoroverleg

A. Politiek verantwoordelijken en gemandateerden

360. Onderstaande tabel geeft voor elk van de sectoren de partijen weer die optreden namens de overheidswerkgevers. We merken hierbij op dat binnen de overheidssectoren het overleg over de arbeidsvoorwaarden steeds meer wordt gevoerd door gemandateerden. Dit heeft tot gevolg dat de politiek verantwoordelijken op een afstand komen te staan⁹³⁵.

Tabel 15 – Werkgever per sector⁹³⁶

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKGEVER
Rijk ⁹³⁷	Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gemeenten ⁹³⁸	College voor Arbeidszaken (Vereniging Nederlandse Gemeenten) ⁹³⁹

⁹³⁵ Trendnota Arbeidszaken Overheid 2000, Den Haag, 21 september 1999, *Parl.St.* Tweede kamer 1999-2000, nr. 26.803/2, 1.2, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26803-2.html>. Zie ook C.R. NIESSEN, “Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding”, *SR* 2001, (335) 335.

⁹³⁶ Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 23-24, zoek.officiele-bekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

⁹³⁷ Het sectoroverleg Rijk werd onder de oude regeling geregeld in het ARAR en onder de nieuwe regeling in de Cao Rijk.

⁹³⁸ Zie reglement voor het college voor arbeidszaken, <https://vng.nl/sites/default/files/20180823-reglement-cva-2018.pdf>.

⁹³⁹ Alle gemeenten zijn lid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. In de statuten van de VNG staat dat het College voor Arbeidszaken bevoegd is om voor haar leden afspraken te maken met verenigingen van werknemers en andere overheden over arbeidsvoorwaarden en het arbeidsvoorwaardenbeleid en deze vast te leggen in cao’s (art. 25, tweede lid in samenhang gelezen met art. 2, lid 2 statuten Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2020, https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/statuten_20200-120.pdf).

Tabel 15 – Werkgever per sector (vervolg)

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKGEVER
Provincies ⁹⁴⁰	Interprovinciaal Werkgeversverband (Interprovinciaal Overleg) ⁹⁴¹
Waterschappen ⁹⁴²	Vereniging werken voor waterschappen ⁹⁴³

361. Wat de sector Rijk betreft, ligt de werkgeversverantwoordelijkheid bij de vakminister. Hij is verantwoordelijk voor het beheer en de bedrijfsvoering, evenals voor het personeelsbeleid. Het is dan ook de minister die met de vakbonden afspraken maakt over de collectieve arbeidsvoorwaarden. De ministerraad stuurt vooraf en accordeert achteraf de onderhandelingsresultaten, op voordracht van de vakminister. De vakminister legt verantwoording af binnen het kabinet en namens het gehele kabinet aan de Tweede Kamer⁹⁴⁴.

362. De decentrale overheden verlenen een mandaat aan de werkgeversvereniging, die namens deze overheden onderhandelt over de arbeidsvoorwaarden. De twaalf provincies hebben bijvoorbeeld een mandaat verleend aan de werkgeversvereniging 'Interprovinciaal Werkgeversverband'. Die vereniging legt verantwoording af aan haar leden, maar niet aan de vertegenwoordigende organen (de gemeenteraden of de provinciale staten). Ze zijn namelijk niet democratisch gelegitimeerd. Het zijn de decentrale overheden die verantwoording afleggen aan de vertegenwoordigende organen⁹⁴⁵.

⁹⁴⁰ Het overleg op sectoraal niveau werd onder de oude regeling geregeld in het overlegprot. provincies en onder de nieuwe regeling in hfdst. 11 Cao Provinciale sector.

⁹⁴¹ Alle provincies zijn lid van het Interprovinciaal Overleg (IPO). De onderhandelingen worden gevoerd onder leiding van het Interprovinciaal Werkgeversverband (art. 1.1, tweede lid Cao Provinciale sector; art. 2, eerste lid overlegprot. provincies). Het bestuur van het IPO bestaat uit twaalf leden, namelijk een gedeputeerde per provincie en een onafhankelijke voorzitter. Ieder bestuurslid heeft een eigen inhoudelijke portefeuille. De termijn van het bestuur is gelijk aan vier jaar. Na iedere provinciale statenverkiezing en nieuwe colleges van gedeputeerden wordt een nieuw bestuur samengesteld. Het bestuur heeft ook een viertal adviseurs (<https://ipo.nl/over-het-ipo/bestuur>).

⁹⁴² Zie art. 1.1, tweede lid Cao Werken voor waterschappen.

⁹⁴³ De Vereniging werken voor waterschappen is de werkgeversvereniging van de 21 waterschappen en 14 aan de waterschappen gelieerde organisaties (www.vwww.nl/over-de-vwww).

⁹⁴⁴ Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 23-24, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

⁹⁴⁵ Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 24, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

B. Voorzitter

363. De voorzitter van het arbeidsvoorwaardenoverleg maakt meestal deel uit van de overheidsafvaardiging. Het gaat in feite om de politiek verantwoordelijke (*supra*, A), met uitzondering van de sector Waterschappen en de meeste onderwijssectoren, waar een onafhankelijke voorzitter wordt aangewezen (*infra*, tabel 27). Het voorzitterschap mag in de meeste sectoren worden overgedragen indien de aard van de te bespreken aangelegenheden dit toelaat. Onderstaande tabel geeft de voorzitters weer en de personen aan wie het voorzitterschap in voorkomend geval kan worden overgedragen.

Tabel 16 – Voorzitterschap sectoroverleg

SECTOR	VOORZITTER	MAG WORDEN OVERGEDRAGEN AAN
Rijk	De bewindspersoon die de Cao Rijk namens de Staat heeft gesloten ⁹⁴⁶	Een aan te wijzen ambtenaar die aangesteld is als lid van de topmanagementgroep ⁹⁴⁷
Provincies	Voorzitter van de onderhandelingsdelegatie van het Interprovinciaal Werkgeversverband ⁹⁴⁸	Lid van de onderhandelingsdelegatie van het Interprovinciaal Werkgeversverband ⁹⁴⁹
Gemeenten	Voorzitter van het College voor Arbeidszaken ⁹⁵⁰	Eerste vicevoorzitter of tweede vicevoorzitter ⁹⁵¹

⁹⁴⁶ § 26.1 Cao Rijk. Art. 107, eerste lid ARAR bepaalde dat het voorzitterschap toekwam aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

⁹⁴⁷ § 26.1 Cao Rijk. Dit was ook zo onder gelding van de oude regeling (zie art. 107, eerste lid ARAR).

⁹⁴⁸ De voorzitter is een gedeputeerde (e-mail 5 november 2020 van de heer Richard van der Mast, secretaris bestuurlijk overleg cao provinciale sector, aan Sarah Palinckx).

⁹⁴⁹ De plaatsvervangend voorzitter is net als de voorzitter een gedeputeerde (e-mail 5 november 2020 van de heer Richard van der Mast, secretaris bestuurlijk overleg cao provinciale sector, aan Sarah Palinckx).

⁹⁵⁰ Art. 3, tweede lid reglement voor het college voor arbeidszaken. De voorzitter en de leden van het college worden aangewezen door het bestuur, op voordracht van de adviescommissie. Dit gebeurt zo spoedig mogelijk na gemeenteraadsverkiezingen of naar aanleiding van een tussentijdse vacature (art. 2, derde lid reglement voor het college voor arbeidszaken, <https://vng.nl/sites/default/files-/20180823-reglement-cva-2018.pdf>).

⁹⁵¹ Het overleg wordt geleid door de eerste vicevoorzitter wanneer de voorzitter verhinderd is en door de tweede vicevoorzitter wanneer ook de eerste vicevoorzitter verhinderd is. De eerste en indien noodzakelijk geacht door het college ook een tweede vicevoorzitter worden gekozen door het college uit zijn midden, in overleg met het bestuur (art. 3, eerste en tweede lid reglement voor het college voor arbeidszaken, <https://vng.nl/sites/default/files/20180823-reglement-cva-2018.pdf>).

Tabel 16 – Voorzitterschap sectoroverleg (vervolg)

SECTOR	VOORZITTER	MAG WORDEN OVERGEDRAGEN AAN
Waterschappen	Onafhankelijke voorzitter ⁹⁵²	/ ⁹⁵³

C. Overige leden van de werkgeversdelegatie

364. De politiek verantwoordelijke wordt bijgestaan door een overheidsdelegatie. Voor de meeste sectoren geldt dat de politiek verantwoordelijke, die meestal ook de voorzitter is (*supra*, B), de werkgeversdelegatie mag samenstellen. Voor bepaalde sectoren gelden andere of specifiekere regels.

Voor de sector Rijk is uitdrukkelijk bepaald dat de voorzitter een werkgeversdelegatie naar eigen keuze mag samenstellen⁹⁵⁴.

Voor de sector Gemeenten geldt een meer complexe regeling. Het College voor Arbeidszaken duidt uit zijn midden de leden van de onderhandelingsdelegatie aan, na overleg met het bestuur. De onderhandelingsdelegatie bestaat minimaal uit een vertegenwoordiger van elk van de vier gemeenten met het grootste aantal inwoners, twee vertegenwoordigers van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en twee vertegenwoordigers van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners⁹⁵⁵.

De bestuurlijke onderhandelingsdelegatie van het Interprovinciaal Overleg bestaat uit vier personen: twee gedeputeerden en twee provinciesecretarissen⁹⁵⁶.

De cao-onderhandelingsdelegatie van de Vereniging werken voor waterschappen bestaat uit drie personen⁹⁵⁷. Het gaat om een voorzitter van een waterschap en twee directeuren van

⁹⁵² Het aanduiden van een onafhankelijke voorzitter is geen wettelijke verplichting. De sociale partners in de sector Waterschappen hebben er gezamenlijk voor gekozen om (tijdelijk) een onafhankelijke voorzitter voor het cao-overleg aan te wijzen. Na de vooropgestelde periode zullen zij beoordelen of een onafhankelijke voorzitter nog steeds wenselijk is. De voorzitter wordt betaald door de werkgever (e-mail 20 oktober 2020 van de heer Arjan Guijt, beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden bij Vereniging werken voor waterschappen, aan Sarah Palinckx). Zie ook www.nl/over-de-vww/cao-onderhandelingsdelegatie.

⁹⁵³ In principe worden er geen afspraken gemaakt wanneer de voorzitter verhinderd is. De sociale partners kunnen wel in overleg een vervanger aanduiden of besluiten dat één van de bestuurders namens de werkgevers of werknemers eenmalig het voorzitterschap mag waarnemen (e-mail 4 november 2020 van de heer Arjan Guijt, beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden bij Vereniging werken voor waterschappen, aan Sarah Palinckx).

⁹⁵⁴ § 26.1 Cao Rijk. Dit was ook zo onder gelding van de oude regeling (zie art. 107, tweede lid ARAR).

⁹⁵⁵ Art. 3, derde en vierde lid reglement voor het College voor Arbeidszaken; art. 25, derde lid statuten Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2020, https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/statuten_2020-0120.pdf.

⁹⁵⁶ E-mail 5 november 2020 van de heer Richard van der Mast, secretaris bestuurlijk overleg cao provinciale sector, aan Sarah Palinckx. Zie ook <https://ipo.nl/over-het-ipo/organisatie>.

⁹⁵⁷ Zie www.nl/over-de-vww/cao-onderhandelingsdelegatie.

twee waterschappen. De werkgeversdelegatie onderhandelt namens het bestuur en de ledenvergadering van de Vereniging werken voor waterschappen over de zaken waarvoor zij een mandaat hebben gekregen. Wanneer ze een onderhandelingsresultaat bereiken, moeten ze terugkoppelen naar het bestuur en de ledenvergadering om te kunnen komen tot een onderhandelingsakkoord⁹⁵⁸.

D. Deskundigen

365. De Cao Rijk bepaalt dat bij de behandeling van bepaalde onderwerpen op uitnodiging of met instemming van de voorzitter deskundigen of andere personen kunnen deelnemen aan het overleg⁹⁵⁹. Ook de Cao Provinciale sector stelt, wat betreft het overleg bij de werkgever, dat zowel de werkgever als de vakbonden zich kunnen laten bijstaan door deskundigen⁹⁶⁰.

E. Secretariaat

366. De Cao Rijk maakt melding van een secretariaat dat ten dienste staat van de partijen bij het overleg⁹⁶¹.

F. Interferentie met het budgetrecht en de begrotingscontrole

367. Er bestaat een verband tussen het overleg over de arbeidsvoorwaarden en het budgetrecht van het parlement. Het parlement heeft het recht om via de begroting de uitgavenkaders vast te stellen. Dit geldt ook voor de arbeidsvoorwaarden. Het is echter niet de bedoeling dat het parlement zich als een medeonderhandelaar profileert⁹⁶².

368. Reeds in 1982 stelde De Jong in zijn preadvies⁹⁶³ dat er een verband bestaat tussen de eenzijdige aanstelling van de ambtenaren en het budgetrecht. De begrotingswet stelt de uitgavengrenzen vast voor een bepaalde periode. Indien de overheidswerkgever zich verbindt buiten deze grenzen, heeft dit zware financiële gevolgen. De collectieve onderhandelingen vinden meestal plaats vooraleer de begroting wordt gepubliceerd. De eenzijdige wijzigbaarheid zorgde ervoor dat de resultaten van de collectieve onderhandelingen steeds konden

⁹⁵⁸ E-mail 4 november 2020 van de heer Arjan Guijt, beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden bij Vereniging werken voor waterschappen, aan Sarah Palinckx.

⁹⁵⁹ Zie § 26.1 Cao Rijk. Dit was ook al zo onder gelding van de oude regeling (zie art. 107, vierde en vijfde lid ARAR).

⁹⁶⁰ Zie art. 11.2.2, vierde lid Cao Provinciale sector.

⁹⁶¹ Zie § 26.1 Cao Rijk.

⁹⁶² L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 327-328.

⁹⁶³ E.P. DE JONG, "Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?" in *Handelingen der Nederlandse JuristenVereniging 1982, deel 1, eerste stuk*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1982, 5-124.

worden aangepast aan de begrotingswet. De Jong adviseerde om de collectieve onderhandelingen pas te laten plaatsvinden nadat de begroting werd gepubliceerd⁹⁶⁴.

369. Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra werd het debat over de begrotingscontrole nieuw leven ingeblazen. De Wnra moest zorgen voor een duidelijkere afgrenzing tussen de rol van de overheid als werkgever en haar rol als wetgever⁹⁶⁵. De indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra erkennen het bestaan van een verband tussen beide rollen van de overheid op het vlak van de begroting. De overheid als werkgever moet bij het sluiten van cao's de grenzen van de begroting en het meerjarenplan mee in rekening brengen. De overheid kan echter niet ontkomen aan de meerjarige verplichtingen die zij aangaat, vaak tot erg hoge bedragen. De Hoge Raad heeft in het De Bourbon-arrest⁹⁶⁶ beslist dat wie met de overheid contracteert, recht heeft op de bedongen betaling, ook wanneer hiervoor geen ruimte is in de begroting⁹⁶⁷. Wat bijvoorbeeld niet kan, is in de begroting de personeelskosten lager vaststellen dan nodig is om de verplichtingen uit een cao na te komen en vervolgens deze verplichtingen niet nakomen door zich te verschuilen achter de begrotingswet⁹⁶⁸. Keijzer stelt dat het verband tussen het budgetrecht van het parlement en cao's beperkt is. De totstandkoming van begrotingen en cao's volgen niet (altijd) hetzelfde

⁹⁶⁴ E.P. DE JONG, "Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?" in *Handelingen der Nederlandse Juristenvereniging 1982, deel 1, eerste stuk*, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1982, 55-56.

⁹⁶⁵ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/h-ek-20162017-1-8?resultIndex=187&sorttype=1&sortorder=8>, 1-8-16; memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html>, 4; nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550-7?resultIndex=7&sort-type=1&sortorder=8>, 2.

⁹⁶⁶ HR (NL) 5 oktober 1849, nr. 1058, ECLI:NL:HR:1849:1, rechtspraak.nl.

⁹⁶⁷ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550-4?resultIndex=196&sorttype=1&sortorder=4>.

⁹⁶⁸ Nadere memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2014-15, nr. 32.550/G, 3, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550-G?resultIndex=172&sorttype=-1&sortorder=8>.

tijdschema. Begrotingen gelden voor een kalenderjaar en cao's vaak voor een periode langer dan een jaar (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 2). Cao's kunnen bovendien op eender welke dag van het jaar beginnen en eindigen. Het kan voorkomen dat een begroting invloed heeft op cao's die nog moeten worden gesloten. Het juridisch belang van de begroting is in dit geval niet meer dan een eenzijdige bepaling van de ruimte waarbinnen langs werkgeverszijde over arbeidsvoorwaarden kan worden onderhandeld. De vakbonden zijn hier niet door gebonden. Begrotingswetten zijn immers geen algemeen verbindende voorschriften. De vakbonden zijn evenmin gebonden door regeerakkoorden en andere beleidsstukken. Vaker zal een begroting rekening moeten houden met cao's die al gesloten zijn⁹⁶⁹. Ook Becking⁹⁷⁰ en Sprengers⁹⁷¹ zijn van mening dat de normalisering niet tot gevolg hoeft te hebben dat het budgetrecht wordt uitgehold. Wel benadrukken zij hierbij dat goede afspraken essentieel zijn en dat het aangewezen is om de politiek enigszins op een afstand te houden van het arbeidsvoorwaarden-overleg.

370. De Raad van State vroeg zich af of de overheid zonder meer gebonden kan zijn aan een cao als het kabinet en de Tweede kamer later op basis van nieuwe ontwikkelingen of een andere politieke samenstelling vinden dat de cao te veel kost of als de cao het overheids-optreden te veel bemoeilijkt. De Raad van State is van mening dat de democratische legitimatie de overheid beperkt in haar optreden en de beleidsruimte van de overheid als werkgever kleurt. Volgens de Raad van State zijn beide rollen van de overheid dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden. De indieners van het wetsvoorstel zijn van mening dat enkel bijzondere situaties zoals bedoeld in de Wet op de loonvorming ervoor kunnen zorgen dat de overheid niet zonder meer gebonden is aan een cao. Een andere politieke samenstelling kwalificeert niet als zo'n bijzondere situatie⁹⁷². Sprengers treedt deze zienswijze bij⁹⁷³. De overheid is gebonden aan de afspraken die zij heeft gemaakt en een nieuwe regering of coalitie verandert hier in principe niets aan. De arbeidsvoorwaarden kunnen dan ook pas

⁹⁶⁹ Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 25 oktober 2016, nr. 4, 4-11-23, <https://zoek.officiële-bekendmakingen.nl/dossier/32550/h-ek-20162017-4-11?resultIndex=191&sorttype=1&sortorder=8>; B. GERNIGON, A. ODERO en H. GUIDO, "ILO principles concerning collective bargaining" *International Labour Review* 2000, vol. 139, nr. 1, (33) 48.

⁹⁷⁰ K.M. BECKING, *Grand Design. Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel in de periode 1990-2000*, Den Haag, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (diss. UU), Serie Overheid & Arbeid, 2001, afl. 16, 168-173.

⁹⁷¹ L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 735. Zie ook H. VAN VOSS, "Juridische aspecten van de ambtelijke status" in G. BOTH (ed.), *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*, Den Haag, College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998, (15) 16.

⁹⁷² Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 4, <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550-4?resultIndex=196&sorttype=-1&sortorder=4>.

⁹⁷³ L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 148, 163.

worden gewijzigd na afloop van de cao. Zo zou de rol van werkgever van de overheid verder af komen te staan van haar politieke rol. Dit neemt niet weg dat cao-onderhandelingen die moeizaam verlopen, het voorwerp kunnen uitmaken van een politiek debat. Op zulke momenten zal goed gewaakt moeten worden over de scheiding van beide rollen⁹⁷⁴. In nood-situaties kan de overheid wel een tijdelijke loonmaatregel opleggen⁹⁷⁵. De overheids-werkgevers hebben ook steeds de mogelijkheid om de vakorganisaties uit te nodigen voor een overleg over het ‘openbreken’ van de cao. De vakorganisaties zijn juridisch niet verplicht om hiermee akkoord te gaan⁹⁷⁶.

§ 2. Lokaal overleg

371. Naast het overleg op sectorniveau, overleggen de sociale partners ook op decentraal of lokaal niveau. Dit overleg vindt plaats tussen de rechtstreekse werkgever en de vakbonden.

372. Voor de sector Rijk treedt de hoogste ambtelijk leidinggevende van de organisatie of het organisatieonderdeel van de werkgever op als voorzitter⁹⁷⁷.

373. Voor de sector Gemeenten wijst de werkgever, zijnde de gemeente, 1 of meer vertegenwoordigers aan voor het lokaal overleg⁹⁷⁸.

374. Het overleg bij de provincies vindt plaats onder voorzitterschap van de werkgever⁹⁷⁹. Doorgaans gaat het om de provinciale bestuurder die verantwoordelijk is voor de portefeuille Personeel & Organisatie. Bij de meeste provincies is dit een gedeputeerde en bij enkele provincies is de commissaris van de Koning hiervoor bevoegd⁹⁸⁰.

375. De waterschappen dienen elk met de vakbonden onderling afspraken te maken over de samenstelling en werkwijze van het lokaal overleg. Ze dienen dit vast te leggen in een reglement⁹⁸¹.

⁹⁷⁴ L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 148-149.

⁹⁷⁵ Art. 10 wet 12 februari 1970 houdende regelen met betrekking tot de loonvorming (Wet op de loonvorming) (NS 1970, nr. 69). Zie ook L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 163.

⁹⁷⁶ L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 163-164.

⁹⁷⁷ § 26.2 Cao Rijk.

⁹⁷⁸ Art. 12.1, vierde lid Cao Gemeenten.

⁹⁷⁹ Art. 11.2.2, eerste lid Cao Provinciale sector.

⁹⁸⁰ Het is ook mogelijk dat het College van Gedeputeerde Staten deze bevoegdheid delegeert aan de algemeen directeur of provincie-secretaris (e-mail 20 juli 2021 van de heer Richard van der Mast, secretaris bestuurlijk overleg cao provinciale sector, aan Sarah Palinckx).

⁹⁸¹ Art. 8.2, eerste lid Cao Werken voor waterschappen.

§ 3. Centraal overleg

376. Op centraal niveau overlegt de ROP met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over het overheidsperoneelsbeleid en aanverwante zaken⁹⁸² (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 3). Langs werkgeverszijde treedt de stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) op als overlegpartner namens de verschillende sectoren⁹⁸³.

Afdeling 2 – Afvaardiging van de vakorganisaties

§ 1. Vakorganisatie(s) naar keuze van overheidswerkgever?

377. Onder gelding van de oude regeling bestond de sectorcommissie uit vertegenwoordigers van de vakbonden die uitdrukkelijk werden opgesomd⁹⁸⁴. Hiernaast konden meestal ook nog andere “representatieve” vakorganisaties worden toegelaten tot het overleg. Over bepaalde zaken moest overeenstemming worden bereikt met de meerderheid van de vakcentrales (*infra*, hoofdstuk 8, afdeling 1).

378. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra kan een overheidswerkgever in principe vrij beslissen met wie hij een cao wil sluiten. Het cao-recht kent geen overeenstemmingsvereiste en laat de werkgever(svereniging) toe om een cao te sluiten met één of meerdere vakorganisaties naar keuze. Aangezien de Wet op de cao geen representativiteitseis voor de vakbonden voorschrijft, is het in principe niet relevant hoeveel leden de vakbond heeft (*infra*, § 5)⁹⁸⁵. Er kan zelfs een cao worden gesloten met een vakorganisatie die geen leden heeft die

⁹⁸² Zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidsperoneelsbeleid*, 2, www.raadvoor-hetoverheidsperoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROM_2003.pdf.

⁹⁸³ Zie voor meer informatie www.raadvoorhetoverheidsperoneelsbeleid.nl/rop-acr/samenstelling/.

⁹⁸⁴ Zie bijvoorbeeld art. 105, tweede lid ARAR; art. 2, eerste lid overlegprot. Provincies.

⁹⁸⁵ De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten vereist enkel dat een werknemersorganisatie een vereniging is met volledige rechtspersoonlijkheid en dat de statuten stellen dat de vereniging bevoegd is om een cao aan te gaan (art. 1, eerste lid en art. 2 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten). In 2012 stelde de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid “*Feit is dat aan de vakcentrales bij het centraal overleg en de vakbonden bij cao-onderhandelingen geen representativiteitseisen worden gesteld. Althans, geen formele eisen in termen van aantallen leden of organisatiegraad. In feite ontleent de vakbeweging haar legitimatie niet primair aan het aantal leden. Dit past bij het uitgangspunt dat de vakbeweging in Nederland zich opstelt in het algemeen belang van de sector en van het land. Met een dergelijke opstelling is de vakbeweging (ongeacht het aantal leden) van betekenis voor de (tripartiete) coördinatie van het sociaaleconomisch beleid en het zo goed mogelijk laten functioneren van de arbeidsmarkt. Als er meer nadruk komt op de formele organisatiegraad c.q. het ledenaantal, ontstaat er druk op de vakbeweging om zich meer te richten op belangenbehartiging voor alleen de leden in plaats van voor het collectief.*” (brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 18 april 2012, *Parl.St.* Tweede Kamer 2011-12, nr. 29.544/391, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29544-391.html).

werkzaam zijn bij de desbetreffende werkgever. Langs werkgeverszijde is er bijgevolg meer vrijheid ontstaan om te “shoppen”⁹⁸⁶.

379. Het is natuurlijk de vraag of de werkgevers hier ook gebruik van (zullen) maken en of zij zomaar hun vertrouwde partners aan de kant (zullen) schuiven. Langs de ene kant zou men het sluiten van een cao met één vakbond kunnen gebruiken om een wig te drijven tussen de verschillende vakbonden. Langs de andere kant is het belangrijk dat er in de samenleving voldoende draagvlak is voor de cao. Als grote werkgevers de klassieke vakbonden met veel leden niet zouden uitnodigen voor het overleg, zou dit negatieve publiciteit betekenen, evenals imagoschade en mogelijk juridische procedures ingesteld door deze vakbonden om hun positie af te dwingen. In de praktijk worden de klassieke bonden dan ook doorgaans betrokken bij het overleg⁹⁸⁷. Mogelijk zullen werkgevers ook rekening houden met de binding aangezien een vakbond met minder leden minder wettelijk gebonden werknemers oplevert (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 3).

Aangezien het cao-recht de vrijheid laat om nadere regels te bepalen over het overleg, hebben sommige sectoren de contractvrijheid die het cao-recht biedt, ingeperkt. Bepaalde cao's die zijn gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra, bevatten bepalingen die sterk gelijken op de bepalingen uit het oude ambtenarenrecht. Zo bepalen sommige cao's uitdrukkelijk met welke vakbonden moet worden overlegd⁹⁸⁸, daar waar onder het cao-recht de werkgever in principe vrij is om te beslissen met wie hij een cao wil sluiten (*supra*, nr. 377). Verder zijn er cao's die bepalen dat enkel de vakbonden die leden hebben bij de werkgevers worden uitgenodigd voor het overleg op sectoraal niveau⁹⁸⁹, hoewel in principe een cao kan worden gesloten met een vakorganisatie die geen leden heeft die werkzaam zijn bij de desbetreffende werkgever (*supra*, nr. 377). Mogelijk werd vastgehouden aan deze bepalingen om de overgang van het ambtenarenrecht naar het civiele arbeidsrecht zo neutraal mogelijk te laten verlopen⁹⁹⁰. Hierbij merken we op dat deze bepalingen enkel gelden gedurende de looptijd en tijdens de nawerking van de desbetreffende cao. Een volgende cao kan met andere vakbonden en in beginsel zelfs met één vakbond worden gesloten en de bepalingen inzake de

⁹⁸⁶ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 54-55; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 58; F.B.J. GRAPPERHAUS en A. STEGE, “De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer”, *SMA* 2008, afl. 2, (107) 108; A.A.W. TERPSTRA, “Normalisering van collectief overleg en de OR”, *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 35, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

⁹⁸⁷ E-mail 22 oktober 2020 van de heer Ron Reijsbergen, beleidsadviseur bij CNV Overheid en Publieke Diensten, aan Sarah Palinckx.

⁹⁸⁸ Zo staat bijvoorbeeld in § 26.1 van de Cao Rijk dat vertegenwoordigers van de vakbonden FNV, CMHF, CNV Connectief en het Ambtenarencentrum deelnemen aan het Sectoroverleg Rijk. Ook andere representatieve vakbonden kunnen tot het overleg worden toegelaten overeenkomstig deze bepaling.

⁹⁸⁹ Zie bijvoorbeeld art. 11.1.1, tweede lid Cao Provinciale sector.

⁹⁹⁰ E-mail 22 oktober 2020 van de heer Ron Reijsbergen, beleidsadviseur bij CNV Overheid en Publieke Diensten, aan Sarah Palinckx.

verplichte overlegpartijen zou in deze cao kunnen worden weggelaten. De partijen beslissen met andere woorden zelf in hoeverre zij de contractvrijheid al dan niet inperken⁹⁹¹.

§ 2. Sectoroverleg

A. Vaste partners

380. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vakorganisaties die de thans geldende cao hebben gesloten (*infra*, tabel 20). In feite zijn het dezelfde vakorganisaties die deelnamen aan het overleg onder gelding van de oude regeling, hoewel dit niet had gehoeven (*supra*, nr. 378). Voor sommige sectoren is uitdrukkelijk bepaald dat deze vakorganisaties moeten worden uitgenodigd voor het overleg over een volgende cao⁹⁹². We herhalen dat de sociale partners vrij zijn om te beslissen dat in de toekomst niet meer zal worden gewerkt met vaste partners, waardoor de vrijheid van de werkgever zal herleven om te kiezen met wie hij een cao sluit. Dit betekent niet noodzakelijk dat de werkgevers hun vertrouwde partners aan de kant (zullen) schuiven (*supra*, nr. 379).

Tabel 17 – Partijen namens werknemers per sector⁹⁹³

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKNEMERS (VAKBONDEN)
Rijk ⁹⁹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • FNV (ACOP)⁹⁹⁵ • CNV Connectief (CCOOP)⁹⁹⁶ • CMHF⁹⁹⁷ • Ambtenarencentrum⁹⁹⁸

⁹⁹¹ E-mail 22 oktober 2020 van de heer Willem van Eck, adviseur arbeidsrecht bij Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, aan Sarah Palinckx.

⁹⁹² Zie bijvoorbeeld art. 11.1.1 Cao Provinciale sector.

⁹⁹³ Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 23-24, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/m-eta.

⁹⁹⁴ Zie art. 105, tweede lid, a-d ARAR en thans § 26.1 Cao Rijk.

⁹⁹⁵ FNV staat voor Federatie Nederlandse Vakbeweging. De Algemene Centrale Overheidspersoneel (ACOP FNV) is de samenwerking van de FNV vakbonden voor de sectoren Rijk, Gemeenten, Provincies, Onderwijs, Politie, Defensie, Waterschappen en Gemeentelijke Regelingen. Voor meer informatie zie www.fnv.nl/cao-sector/overheid/blijf-op-de-hoogte/algemene-centrale-overheids-personeel.

⁹⁹⁶ CCOOP staat voor Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel. CNV Connectief is aangesloten bij CCOOP en is een vakvereniging van en voor mensen in het onderwijs, bij de overheid, de publieke diensten en zorg & welzijn. Voor meer informatie zie www.cnvconnectief.nl/pensioen/ccoop/.

⁹⁹⁷ CMHF staat voor Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid en Onderwijs, Bedrijven en Instellingen. Voor meer informatie zie www.cmhf.nl/.

⁹⁹⁸ Voor meer informatie zie www.ambtenarencentrum.nl/.

Tabel 17 – Partijen namens werknemers per sector (vervolg)

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKNEMERS (VAKBONDEN)
Gemeenten ⁹⁹⁹	<ul style="list-style-type: none"> • FNV • CNV • CMHF
Provincies ¹⁰⁰⁰	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Overheid • CNV • AVV • CMHF
Waterschappen	<ul style="list-style-type: none"> • FNV • CNV

B. Andere vakbonden

381. Naast de ‘klassieke’ vakbonden (*supra*, A) kunnen ook andere ‘representatieve’ vakbonden worden toegelaten tot het overleg¹⁰⁰¹. In bepaalde regelingen¹⁰⁰² wordt hierbij verduidelijkt dat het onder meer gaat om vakverenigingen die, gelet op het aantal ambtenaren dat zij vertegenwoordigen, eveneens als representatief (*infra*, § 5) kunnen worden aangemerkt. De toelating is enkel mogelijk voor zover het algemeen belang zich hier niet tegen verzet. Er geldt geen beperking wat betreft het aantal vakorganisaties die beroep kunnen doen op deze regeling. In principe bepalen de cao-partijen zelf of een nieuwe organisatie aan de onderhandelingstafel mag aanschuiven. Als een vakbond echter duidelijk representatief is, kan de rechter bepalen dat deze vakbond moet worden toegelaten tot het overleg (*infra*, § 5)¹⁰⁰³.

⁹⁹⁹ Zie <https://vng.nl/artikelen/college-voor-arbeidszaken>.

¹⁰⁰⁰ Zie art. 2, eerste lid overlegprot. Provincies, <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTML-output/Actueel/Zuid-Holland/-CVDR408444.html> en thans art. 11.1 Cao Provinciale sector. Zie voor de transponeringstabel van de CAP naar de Cao Provinciale sector www.fnv.nl/getmedia/8e185f62-4aa7-4980-ad1b-daefbec6a766/1093-provincies-cao-cap-2020-interactieve-transponering-stabel-v130319.pdf.

¹⁰⁰¹ § 26.1 Cao Rijk; art. 12.1, derde lid Cao Gemeenten wat betreft het lokaal overleg; art. 11.1.1, tweede lid Cao Werken voor waterschappen; art. 11.1.1, tweede lid Cao Provinciale sector.

¹⁰⁰² Zie bijvoorbeeld art. 11.1.1, tweede lid Cao Provinciale sector; art. 11.1.1, tweede lid Cao Werken voor waterschappen. Ook sommige rechtspositieregelingen die van kracht waren onder gelding van de oude regeling, bevatten een soortgelijke bepaling (zie bijvoorbeeld art. 105, tweede lid, e ARAR; art. 2, tweede lid overlegprot. Provincies).

¹⁰⁰³ STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11.

C. Aantal leden

382. Niet in elke cao wordt een aantal leden bepaald. Is dit wel het geval, dan gaat het om elke vakbond die twee leden en twee plaatsvervangende leden mag aanwijzen om zitting te hebben in de sectorcommissie¹⁰⁰⁴.

D. Deskundigen

383. De Cao Rijk bepaalt dat op uitnodiging of met instemming van de voorzitter deskundigen of andere personen kunnen deelnemen aan het overleg¹⁰⁰⁵. Ook de Cao Provinciale sector stelt, wat betreft het overleg bij de werkgever, dat zowel de werkgever als de vakbonden zich kunnen laten bijstaan door deskundigen¹⁰⁰⁶ (*supra*, nr. 365).

§ 3. Lokaal overleg

384. Het overleg op lokaal of decentraal niveau vindt doorgaans plaats met de vakbonden die partij zijn bij de cao die van kracht is op sectorniveau (*supra*, § 2)¹⁰⁰⁷. Net als voor het sectorniveau, geldt ook hier dat soms andere representatieve vakorganisaties kunnen worden toegelaten tot het overleg¹⁰⁰⁸. De vakbonden wijzen vertegenwoordigers aan die deelnemen aan het overleg¹⁰⁰⁹.

385. Sommige sectorale cao's bevatten enigszins afwijkende bepalingen.

De Cao Provinciale sector vereist, net zoals voor het overleg op sectorniveau, dat de vakbonden leden hebben bij de werkgevers (*supra*, nr. 379)¹⁰¹⁰.

De waterschappen op hun beurt dienen elk met de vakbonden onderling afspraken te maken over de samenstelling en werkwijze van het lokaal overleg. Ze dienen dit vast te leggen in een reglement¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁴ Zie bijvoorbeeld § 26.1 Cao Rijk. Dit was ook zo onder gelding van de oude regeling (zie art. 106 ARAR).

¹⁰⁰⁵ Zie § 26.1 Cao Rijk. Dit was ook zo onder gelding van de oude regeling (zie art. 107, vierde en vijfde lid ARAR).

¹⁰⁰⁶ Zie art. 11.2.2, vierde lid Cao Provinciale sector.

¹⁰⁰⁷ Zie § 26.2 Cao Rijk; art. 12.1 Cao Gemeenten; art. 2, tweede lid Besluit overleg en medezeggenschap politie.

¹⁰⁰⁸ Zie § 26.2 Cao Rijk; art. 12.1 Cao Gemeenten; art. 2, tweede lid Besluit overleg en medezeggenschap politie.

¹⁰⁰⁹ Zie bijvoorbeeld § 26.2 Cao Rijk; art. 12.1 Cao Gemeenten.

¹⁰¹⁰ Art. 11.2.1, derde lid Cao Provinciale sector.

¹⁰¹¹ Art. 8.2, eerste lid Cao Werken voor waterschappen.

§ 4. Centraal overleg

386. In de ROP, het centraal overlegplatform, treedt de samenwerkende centrales van overheidspersoneel (SCO) op langs werknemerszijde¹⁰¹². De vier ‘klassieke’ centrales van overheidspersoneel¹⁰¹³ zijn vertegenwoordigd in de SCO¹⁰¹⁴.

§ 5. Geen (echte) representativiteitseis

387. Hoewel er in principe geen representativiteitseis geldt (*supra*, § 1), vermelden bepaalde cao’s toch het begrip ‘representativiteit’. De Cao Rijk bepaalt bijvoorbeeld dat naast de vier grote vakorganisaties (*supra*, § 2, A), ook andere representatieve vakbonden kunnen worden toegelaten tot het sectoroverleg Rijk¹⁰¹⁵ (*supra*, § 2, B). Welke vakbonden als representatief worden beschouwd, wordt echter niet gespecificeerd in de cao. Er mag in ieder geval niet te veel betekenis worden gegeven aan het gebruik van dit begrip. Het uitgangspunt is en blijft dat de partijen bij het overleg zelf kiezen wie ze toelaten tot de cao-tafel. In feite komt dit neer op wat in zoveel woorden staat beschreven in de Cao Gemeenten, namelijk dat vakbonden die geen partij zijn bij deze cao een verzoek kunnen indienen om te mogen deelnemen aan het overleg, dat vervolgens wordt besproken door de deelnemers aan het overleg¹⁰¹⁶. De rechtspraak heeft een uitzondering op deze regel in het leven geroepen voor vakbonden die een groot aantal werknemers vertegenwoordigen in de sector waardoor ze representatiever zijn dan andere vakbonden. Deze vakbonden moeten worden toegelaten tot het cao-overleg¹⁰¹⁷ (*supra*, nr. 381). Hier grijpt men voor de invulling van de representativiteit terug naar de organisatiegraad, meer bepaald het aantal werknemers in een sector of onderneming die lid zijn van een vakbond. Hierbij kan men een onderscheid maken tussen de absolute en de relatieve organisatiegraad. Voor de absolute organisatiegraad is het van belang welk percentage werknemers binnen een sector of onderneming lid is van een vakbond. Om de relatieve organisatiegraad te bepalen, vergelijkt men de organisatiegraad van een vakbond met de organisatiegraad van andere vakbonden binnen die sector of onderneming. Een sterke relatieve representativiteit kan zo een beperkte absolute representativiteit compenseren¹⁰¹⁸.

¹⁰¹² Zie voor meer informatie: www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/rop-acr/samenstelling/.

¹⁰¹³ Het gaat om de Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP), de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijspersoneel (CCOOP), het Ambtenarencentrum (AC) en de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF).

¹⁰¹⁴ Zie RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, 2, www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf.

¹⁰¹⁵ § 26.1 Cao Rijk.

¹⁰¹⁶ art. 12.1 Cao Gemeenten.

¹⁰¹⁷ HR (NL) 8 juni 2007, nr. C06/030HR, ECLI:NL:HR:2007:BA4118, NJ 2007, 112, overw. 3.4. Het gaat om vakbonden die ongeveer 20 tot 25 procent van de werknemers vertegenwoordigen (STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11).

¹⁰¹⁸ M. BRINK, “Een “recht” op collectief onderhandelen”, SMA 1988, afl. 3, (184) 185; e-mail 27 augustus 2020 van mevrouw Ingrid H.M. van der Voort, beleidsmedewerker arbeidsvoorwaarden en rechtspositie Rijk, aan Sarah Palinckx. Voor meer informatie over de representativiteit van vakbonden in het

arbeidsvoorwaardenoverleg zie N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 314 p.

HOOFDSTUK 7 – OVERLEGAANGELEGENHEDEN

388. In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de aangelegenheden waarover de sociale partners (*supra*, hoofdstuk 6) overleggen in de daarvoor voorziene structuren (*supra*, hoofdstuk 5). We bespreken eerst de regeling die van toepassing was voor de inwerkingtreding van de Wnra (*infra*, afdeling 1) en vervolgens de nieuwe regeling (*infra*, afdeling 2).

Afdeling 1 – Oude regeling

389. De Ambtenarenwet 1929 vermeldde dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften moesten worden vastgesteld over de wijze waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids personeel overleg werd gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren¹⁰¹⁹. Aan deze bepaling van de Ambtenarenwet 1929 werd verder uitvoering gegeven in de verschillende rechtspositieregelingen.

390. De meeste rechtspositieregelingen herhaalden de bewoordingen van de Ambtenarenwet 1929 en bepaalden dat over de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren, met inbegrip van de algemene regels die het personeelsbeleid vaststellen, enkel kon worden beslist nadat daarover overleg was gepleegd binnen de bevoegde commissie¹⁰²⁰.

391. De verplichting tot overleg werd bijgevolg afgebakend aan de hand van een inhoudelijk criterium, namelijk of het onderwerp van algemeen belang was voor de rechtspositie van het personeel. Er diende bijgevolg te worden overlegd over rechtspositionele zaken zoals de bezoldiging en het verlof. Voor het invoeren of wijzingen van een regeling met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren, diende niet enkel te worden overlegd, maar moest ook overeenstemming worden bereikt (*infra*, hoofdstuk 8, afdeling 1). Verder moesten de sociale partners ook overleggen over meer algemene onderwerpen waaraan gevolgen voor de rechtstoestand van het personeel waren verbonden. Ze moesten bijvoorbeeld overleggen over een taakstelling van de overheid, zonder dat hierover overeenstemming moest worden bereikt¹⁰²¹.

¹⁰¹⁹ Art. 125, eerste lid, m Ambtenarenwet 1929. Wat de provincies, gemeenten en waterschappen betreffen, zie art. 125, tweede lid Ambtenarenwet 1929.

¹⁰²⁰ Zie bijvoorbeeld art. 105, eerste lid ARAR; art. 12:2, eerste lid CAR-UWO. Sommige rechtspositieregelingen bevatten iets andere bepalingen. Het sectoroverleg voor de provincies ging bijvoorbeeld over de algemene salarisontwikkeling; de mutaties in de algemene arbeidsduur; de mutaties in algemeen aanvullende aanspraken met betrekking tot ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, voor zover die uitgaan boven de wettelijke aanspraken van de werknemersverzekeringen en niet vallen onder de rechtstreekse werking van het pensioenreglement; de Collectieve Arbeidsvoorwaarden Provincies; de overige arbeidsvoorwaarden, waarover de onderhandelingspartners afspraken willen maken (art. 12.1.1, tweede lid CAP 2018).

¹⁰²¹ Zie www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-69?cookie=yes.1605006145410-1125910219.

Afdeling 2 – Nieuwe regeling

392. Sinds 1 januari 2020 geldt de bestaande wetgeving die reeds van toepassing was in de private sector. De cao-partijen hebben bij het sluiten van de eerste cao kunnen beslissen of zij bepaalde typische kenmerken van het collectief ambtenarenoverleg wilden overnemen, bijvoorbeeld een verplichting om te overleggen over bepaalde onderwerpen¹⁰²². Van deze mogelijkheid is effectief gebruik gemaakt. De collectieve arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten voor de verschillende sectoren blijven voor een aantal onderwerpen overleg verplicht stellen. Bij wijze van voorbeeld lichten we de regeling vervat in de Cao Rijk toe. De overige cao's bevatten soortgelijke bepalingen¹⁰²³.

De Cao Rijk stelt dat moet worden overlegd over de volgende thema's¹⁰²⁴:

- onderwerpen van algemeen belang voor de rechtstoestand van werknemers die onder de werkingssfeer van de Cao Rijk vallen (*supra*, nr. 389);
- (de regels van) het personeelsbeleid en mogelijke aanpassingen daarvan;
- de invoering, de wijziging of de afschaffing van een collectieve afspraak¹⁰²⁵;
- wetwijzigingen die gevolgen hebben voor werknemers die onder de Cao Rijk vallen en/of die gevolgen hebben voor bestaande afspraken uit de Cao Rijk. Het uitgangspunt is dat de huidige afspraken behouden blijven. Blijkt dit niet mogelijk, dan moet worden overlegd over een mogelijke vervangende afspraak¹⁰²⁶.

Op decentraal niveau kan zonder verplichting worden overlegd over wensen tot invoering van een nieuwe collectieve afspraak, een wijziging van een bestaande collectieve afspraak of de afschaffing ervan in het personeelsreglement¹⁰²⁷. Daarnaast overlegt de voorzitter in het decentraal georganiseerd overleg met de vakbonden over de rechtspositionele en sociale gevolgen van voorgenomen besluiten tot een belangrijke reorganisatie binnen de organisatie¹⁰²⁸. Op het decentrale niveau wordt niet overlegd over onderwerpen die zijn voorbehouden aan het overleg in het Sectoroverleg Rijk. Voor zover de Cao Rijk hier ruimte voor

¹⁰²² L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 154.

¹⁰²³ Zie hfdst. 8 Cao Werken voor waterschappen; hfdst. 11 Cao Provinciale sector. De Cao Gemeenten bevat enkel bepalingen over het lokaal overleg met de vakbonden en de medezeggenschap (hfdst. 12-13 Cao Gemeenten).

¹⁰²⁴ Hfdst. 26 Cao Rijk.

¹⁰²⁵ Het gaat om een afspraak tussen een (sector)werkgever en vakbonden die gaat over rechten of verplichtingen van (een groep van) individuele werknemers. Verder is ook een afspraak tussen een werkgever en de ondernemingsraad conform de Wet op de ondernemingsraden een collectieve afspraak (zie bijlage 1 bij Cao Rijk). Voor de invoering, wijziging of afschaffing van een collectieve afspraak is overeenstemming nodig tussen de partijen (*infra*, hoofdstuk 7, afdeling 2).

¹⁰²⁶ § 26.1 Cao Rijk.

¹⁰²⁷ § 26.2 Cao Rijk.

¹⁰²⁸ Dit was ook al het geval onder de oude regeling (art. 113, eerste en vierde lid ARAR).

laat, kunnen de sociale partners wel overleggen over een specifieke decentrale situatie en een aanvullende collectieve afspraak¹⁰²⁹.

De Cao Rijk laat in een aantal artikelen de mogelijkheid open voor werkgever en vakbonden om in het decentraal georganiseerde overleg aanvullende of afwijkende afspraken te maken¹⁰³⁰. Ook voor onderwerpen waarover in de cao geen arbeidsvoorwaarden zijn afgesproken, kunnen werkgever en vakbonden decentraal afspraken maken¹⁰³¹. Deze afspraken worden opgenomen in het personeelsreglement van de organisatie en vormen één geheel met de Cao Rijk. Ook collectieve afspraken met ondernemingsraden worden geïntegreerd in het personeelsreglement voor zover het gaat om onderwerpen waarvoor wettelijke bepalingen en de Cao Rijk deze optie openlaten. Verder kunnen op decentraal niveau afspraken worden gemaakt over onderwerpen die niet in de Cao Rijk worden geregeld en waarvoor geen verplichting geldt om daarover afspraken te maken met de vakbonden. Ook de ondernemingsraad kan hierbij worden betrokken. Deze onderwerpen mogen echter niet van arbeidsvoorwaardelijke aard zijn¹⁰³².

¹⁰²⁹ § 26.2 Cao Rijk.

¹⁰³⁰ De afwijkingsmogelijkheden in de Cao Rijk worden opgesomd in bijlage 1 bij Cao Rijk.

¹⁰³¹ Het gaat in ieder geval om het verstrekken van een toelage of eenmalige uitkering en het verstrekken van een schadeloosstelling, kostenvergoeding of een andere financiële tegemoetkoming aan een groep van werknemers. Als voorwaarden gelden dat hierover afspraken worden gemaakt met de vakbonden en dat het wordt opgenomen in het personeelsreglement van de organisatie (§ 26.2 Cao Rijk).

¹⁰³² § 26.2 Cao Rijk.

HOOFDSTUK 8 – WERKING

Afdeling 1 – Van overeenstemmingsvereiste...

§ 1. *Ratio legis*

393. Van bij de invoering van het sectorenmodel (*supra*, hoofdstuk 5) werd de gelijkwaardigheid tussen de onderscheiden partijen die deelnemen aan het sociaal overleg in vraag gesteld gelet op de bijzondere positie van de overheidswerkgever¹⁰³³. Daarom werd, om meer tweezijdigheid te realiseren, een overeenstemmingsvereiste¹⁰³⁴ ingevoerd¹⁰³⁵. Overeenkomstig dit vereiste waren de overheidswerkgevers verplicht om overeenstemming te bereiken met de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel over de (wijziging van de) rechtspositieregeling van ambtenaren. De overheidswerkgever mocht dus in principe geen wijzigingen aanbrengen aan de rechten en verplichtingen van ambtenaren zonder instemming van de meerderheid van de vakorganisaties¹⁰³⁶. Bij gebrek aan overeenstemming kon het geschil worden voorgelegd aan een advies- of arbitragecommissie¹⁰³⁷.

§ 2. Overeenstemmingsvereiste sectoroverleg Rijk

394. De basis voor het overeenstemmingsvereiste werd opgenomen in de Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 6)¹⁰³⁸. De verdere uitwerking ervan maakte het voorwerp uit van sectorale rechtspositieregelingen of protocolafspraken¹⁰³⁹. Het vereiste werd in de diverse rechtspositieregelingen anders in-

¹⁰³³ B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008, afl. 12, (729) 729-730; A.A.W. TERPSTRA, “Normalisering van collectief overleg en de OR”, *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

¹⁰³⁴ Zie voor een overzicht van de voor- en nadelen van de toepassing van het overeenstemmingsvereiste in Belgische/Vlaamse context: B. BARENTSEN en R. JANVIER, “Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen”, *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 439.

¹⁰³⁵ A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 24.

¹⁰³⁶ R. JANVIER en I. DE WILDE, “Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector” in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 111.

¹⁰³⁷ A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 23.

¹⁰³⁸ RAAD VOOR HET OVERHEIDSPERSONEELSBELEID, *Overeenkomst inzake de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, aanhef, www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl/fileadmin/rop/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf.

¹⁰³⁹ Zie bijvoorbeeld art. 105 ARAR voor wat betreft het sectoroverleg Rijk; art. 113, derde lid ARAR voor het overleg op decentraal niveau binnen het Rijk; art. 12:2 CAR-UWO voor de het georganiseerd overleg binnen de sector Gemeenten; art. 12.2.3 CAP 2018 provincie Drenthe, <https://decentrale.regelgeving-overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Drenthe/CVDR607574.html>. Zie ook L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730.

gevuld¹⁰⁴⁰. We gaan bij wijze van voorbeeld dieper in op de regeling die vervat was in het ARAR.

395. Het ARAR bepaalde dat er een overeenstemmingsvereiste van kracht was voor de zaken die strekten tot invoering of wijziging van een regeling met rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren¹⁰⁴¹. Het ging om de zogenaamde arbeidsvoorwaardelijke rechten en verplichtingen van individuele ambtenaren. Wat hiermee werd bedoeld, was niet geheel helder. Volgens sommigen moest hieronder ook de Ambtenarenwet 1929 zelf worden verstaan. Dit zou impliceren dat de ambtenarenwet geëvolueerd was van eenzijdigheid naar tweezijdigheid in die mate dat de ambtenarenwet niet meer kon worden gewijzigd zonder overeenstemming met drie vierde van de ambtenarencentrales. Dit kon men echter niet afleiden uit de Ambtenarenwet 1929 die eenzijdigheid vooropstelde¹⁰⁴².

Het overeenstemmingsvereiste hield in dat een overheidswerkgever slechts regelingen betreffende rechten of verplichtingen van individuele ambtenaren mocht invoeren of wijzigen voor zover de meerderheid van de sectorcommissie met deze wijzigingen instemde. Elke centrale had één stem¹⁰⁴³. Om tot overeenstemming te komen, was dus enkel een meerderheid vereist langs werknemerszijde. De overheidswerkgever stemde niet mee. Dit verklaart waarom er geen nood was aan een paritaire samenstelling van het orgaan waarin het overleg wordt gevoerd¹⁰⁴⁴. Bij staking van stemmen¹⁰⁴⁵ besliste de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of het voorstel al dan niet ten uitvoer werd gebracht¹⁰⁴⁶. Indien de partijen niet tot een overeenkomst kwamen, konden ze zich wenden tot de Advies- en Arbitragecommissie¹⁰⁴⁷.

¹⁰⁴⁰ Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie B. BARENTSEN, “Normalisering”, 18 september 2018.

¹⁰⁴¹ Art. 105, derde lid ARAR.

¹⁰⁴² Behandeling van het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (*Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*), *Hand.* Eerste Kamer 2016-17, 27 september 2016, nr. 1, 1-8-1 en 1-8-2, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-ek-20162017-1-8.html.

¹⁰⁴³ Art. 105, derde lid ARAR.

¹⁰⁴⁴ I. DE WILDE, “Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren”, *TSR* 2015, (338) 352.

¹⁰⁴⁵ Er is sprake van een staking van stemmen indien door middel van stemming geen eenduidige uitkomst wordt verkregen, bijvoorbeeld wanneer er evenveel stemmen voor als tegen zijn.

¹⁰⁴⁶ Art. 105, derde lid ARAR. Zie ook L.C.J. SPRENGERS, “CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?”, *SR* 2005, (325) 328.

¹⁰⁴⁷ Indien bleek dat geen unanieme instemming zou worden bereikt met een voorstel, kon de voorzitter of één of meer vakbondscentrales dit schriftelijk ter kennis brengen van de overige deelnemers aan het overleg (art. 110d ARAR). Binnen de vijf dagen na kennisgeving moest de voorzitter een overlegvergadering uitschrijven (art. 110e, eerste lid ARAR). De voorzitter kon ervoor opteren om het overleg voort te zetten of te beëindigen. Gebeurde dit niet, dan werd in de overlegvergadering nagegaan of alle partijen het eens waren over het onderwerp en de inhoud van het geschil en of men het overleg zou voortzetten na inwinning van het advies van de Advies- en Arbitragecommissie, dan wel door voorlegging van het geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie die een arbitrale uitspraak deed (art.

Afdeling 2 – ... Naar “vrije” cao-onderhandelingen

396. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra geldt het cao-recht, waarbij de werkgevers in principe vrij zijn om te onderhandelen waarover ze willen en met wie ze willen¹⁰⁴⁸. De cao-partijen hebben er echter voor gekozen om bepaalde typische kenmerken van het collectief ambtenarenoverleg over te nemen. Zo moeten de sociale partners verplicht overleggen over bepaalde onderwerpen (*supra*, hoofdstuk 7, afdeling 2) en heeft men vaste partners aangewezen waarmee de overheidswerkgever overeenstemming moet bereiken opdat hij wijzigingen kan doorvoeren. De partijen hebben met andere woorden vrijwillig de contractvrijheid ingeperkt. De vraag rijst hoe deze specifieke bepalingen zich verhouden tot het algemene cao-recht. Wanneer de overlegpartijen niet tot een overeenkomst komen, zou overeenkomstig het cao-recht de werkgever een cao kunnen sluiten met een andere vakbond (*infra*, nr. 377). Wanneer de cao echter bepaalt dat overeenstemming vereist is tussen de partijen die worden opgesomd in die cao, kan de werkgever zich hier niet zomaar aan onttrekken¹⁰⁴⁹. Zoals reeds aangehaald, kunnen in een volgende cao andere regels worden gesteld¹⁰⁵⁰ en zouden de vaste partners en/of het overeenstemmingsvereiste kunnen worden geschrapt.

397. Over welke aangelegenheden overeenstemming moet worden bereikt en wanneer er overeenstemming bereikt is, hangt af van de cao die van toepassing is. De regels betreffende de besluitvorming verschillen per cao. Wat de sector Rijk betreft, geldt zowel voor het sectoroverleg Rijk als voor het decentraal georganiseerd overleg dat voor de invoering, wijziging of afschaffing van een collectieve afspraak overeenstemming nodig is tussen de partijen. Enkel dan kunnen de collectieve afspraken worden uitgevoerd. Het standpunt en de overeenstemming met de vakbonden in het sectoroverleg worden bepaald bij meerderheid van stemmen van de vakbonden. Iedere vakbond heeft een stem. Bij staking van stemmen beslist de voorzitter. Over andere zaken dan een collectieve afspraak, dient de voorzitter die het standpunt van de vakbonden niet overneemt, dit te argumenteren. Bij een geschil tussen de partijen gelden de cao-bepalingen over de omgang met collectieve geschillen¹⁰⁵¹.

398. Niet alle sectoren nemen genoeg met een meerderheid van stemmen. Wat bijvoorbeeld het lokaal overleg met de vakbonden binnen de sector Gemeenten betreft, stelt het ‘reglement lokaal overleg met vakbonden’ de regels vast die gelden voor de vaststelling

110e, tweede lid ARAR). De formele adviesprocedure van de commissie resulteerde in een advies waaraan de partijen zich niet gemakkelijk konden onttrekken.

¹⁰⁴⁸ E. GEURINK, “Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren”, *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 32; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?”, www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoor-den/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet.

¹⁰⁴⁹ E-mail 22 oktober 2020 van de heer Ron Reijdsbergen, beleidsadviseur bij CNV Overheid en Publieke Diensten, aan Sarah Palinckx.

¹⁰⁵⁰ E-mail 22 oktober 2020 van de heer Willem van Eck, adviseur arbeidsrecht bij Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk, aan Sarah Palinckx.

¹⁰⁵¹ § 26.1 Cao Rijk.

van de overeenstemming¹⁰⁵². Er is overeenstemming vereist betreffende een voorstel tot invoering, wijziging of intrekking van een lokale regeling, van afspraken over een sociaal statuut of plan en van andere onderwerpen die van wederzijds belang zijn¹⁰⁵³. Het reglement en bijgevolg de regels betreffende de besluitvorming verschillen van gemeente tot gemeente. In het reglement van de gemeente Alphen aan de Rijn staat bijvoorbeeld te lezen dat er overeenstemming is bereikt als de werkgever en (al) de vakbonden instemmen¹⁰⁵⁴. De gemeente Middelburg kiest in de lokale afspraken over aanvullende arbeidsvoorwaarden voor overeenstemming tussen de werkgever en de meerderheid van de vakbonden. Voor de stemming aan werknemerszijde is het aantal leden dat is aangesloten bij de vakbonden bepalend. Een vakbond kan echter nooit meer stemmen uitbrengen dan het totaal van de leden van de andere vakbonden¹⁰⁵⁵. De gemeente Amsterdam heeft nog een andere regeling. Ook hier komen besluiten tot stand door overeenstemming tussen de werkgever en de meerderheid van de vakbonden, maar wanneer dit niet mogelijk blijkt, is overeenstemming met twee vakbonden die samen een meerderheid van de georganiseerde werknemers vertegenwoordigen voldoende¹⁰⁵⁶.

Afdeling 3 – Geschillenregeling

399. Zowel voor de kabinetssectoren¹⁰⁵⁷ als voor de decentrale sectoren¹⁰⁵⁸ bestond er voor de inwerkingtreding van de Wnra een geschillenregeling. De Advies- en Arbitragecommissie (AAC), die werd opgericht in 1984¹⁰⁵⁹, was bevoegd voor geschillen die zich voordeden in de sector Rijk, de sector Politie en de sector Defensie¹⁰⁶⁰. Deze commissie trad daarnaast op voor geschillen binnen de sector Rechterlijke macht en werd in die hoedanigheid aangevuld met twee leden en twee plaatsvervangende leden die worden benoemd op voordracht van de

¹⁰⁵² Zie art. 12.3, tweede lid Cao Gemeenten.

¹⁰⁵³ Zie art. 12.3, tweede lid in samenhang gelezen met art. 12.2, eerste en tweede lid Cao Gemeenten.

¹⁰⁵⁴ Art. 3 Reglement Lokaal Overleg vakbonden gemeente Alphen aan de Rijn, *Gemeentebld* 6 februari 2020, nr. 31.550, <https://decen-trale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Alphen%20aan-%20den%20Rijn/CVDR636919.html>.

¹⁰⁵⁵ Art. 4 Reglement Lokaal Overleg met de vakbonden gemeente Middelburg, *Gemeentebld* 2019, nr. 296.354, <https://zoek.officiële-bekendmakingen.nl/gmb-2019-296354.html>.

¹⁰⁵⁶ Art. 5, eerste en tweede lid bijlage 2 Reglement Lokaal Overleg Amsterdam bij Cao Amsterdam, www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/86932,,112748,/191212%20CAO%20AMSTERDAM%20TOTAAL.docx.pdf.

¹⁰⁵⁷ Het gaat om de sectoren Rijk, Politie Rechterlijke macht en Defensie (*supra*, tabel 14).

¹⁰⁵⁸ Het gaat om de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen (*supra*, tabel 14).

¹⁰⁵⁹ KB 22 mei 1984 houdende wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (NS 1984, nr. 317).

¹⁰⁶⁰ Zie art. 110b tot en met art. 110k ARAR; art. 13 tot en met art. 22 KB 25 juni 1993 houdende regels voor het georganiseerd overleg in de sector Defensie (NS 1993, nr. 353); art. 23 tot en met art. 32 KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels over het overleg over politie-ambtenarenzaken en over de medezeggenschap bij de politie (NS 1994, nr. 216); voor meer info zie www.adviesenarbitragecommissie.nl/procedure/.

minister van Justitie¹⁰⁶¹. Voor de decentrale overheden was de Landelijke Advies- en Arbitrage Commissie (LAAC) bevoegd¹⁰⁶². Ook voor een aantal onderwijssectoren was in een geschillenregeling voorzien¹⁰⁶³. Tot slot bevatte ook de ROP-regeling een geschillenregeling¹⁰⁶⁴ die erg gelijkaardig was aan deze van de Sectorcommissie overleg Rijk.

400. De geschillenregelingen waren zeer vergelijkbaar. We overlopen bij wijze van voorbeeld kort de procedure die vervat was in het ARAR. Indien bleek dat geen unanieme instemming zou worden bereikt met een voorstel, kon de voorzitter of een of meer vakbondscentrales dit schriftelijk ter kennis brengen van de overige deelnemers aan het overleg. Dit diende te gebeuren binnen de drie dagen nadat zij daarvan blijk hadden gegeven in het overleg¹⁰⁶⁵. Binnen de vijf dagen na kennisgeving moest de voorzitter een overlegvergadering beleggen die uiterlijk zeven dagen later diende plaats te vinden¹⁰⁶⁶. De voorzitter kon ervoor opteren om het overleg te continueren of te beëindigen. Gebeurde dit niet, dan werd in de overlegvergadering nagegaan of alle partijen het eens waren over het onderwerp en de inhoud van het geschil en of men het overleg zou verderzetten na inwinning van het advies van de Advies- en Arbitragecommissie, dan wel of men het geschil wou voorleggen aan de Advies- en Arbitragecommissie met het oog op een arbitrale uitspraak¹⁰⁶⁷. De eerste optie, het inwinnen van het advies van de Advies- en Arbitragecommissie, kon zowel door de voorzitter als door de sector-commissie gebeuren. Koos men voor de tweede mogelijkheid, meer bepaald de onderwerping van het geschil aan arbitrage, dan was overeenstemming vereist tussen alle deelnemers aan het overleg¹⁰⁶⁸. De Raad van State¹⁰⁶⁹ is evenwel van mening dat de minister in naam van het algemeen belang steeds de arbeidsvoorwaarden eenzijdig kan vaststellen en dus niet hoefde in te stemmen met de arbitrage. Voor de volledig-

¹⁰⁶¹ Het ging om twee leden en twee plaatsvervangende leden die door de minister van Justitie voor ten hoogste vier jaar werden benoemd (oud art. 39e, tweede lid KB 21 maart 1994 houdende enkele rechtspositionele voorschriften ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren).

¹⁰⁶² Zie art. 12:3:1 tot en met 12:3:9 CAR-UWO; art. 12.2.4 CAP 2018; art. 10.2, derde lid SAW; zie ook T. AKKERMANS, *Het gelijk van twee kanten: de publieke arbeidsverhoudingen in een fase van normalisering*, Den Haag, CAOP, 2003, 335 p; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730.

¹⁰⁶³ Zie bijvoorbeeld art. 38 wet 2 juli 1981 houdende Wet op het basisonderwijs (Wet op het primair onderwijs) (*NS* 1981, nr. 468), uitgewerkt in art. 11 DGO-reglement bij Cao PO 2019-2020.

¹⁰⁶⁴ Art. I, 4-9 KB 13 januari 1997 houdende regeling van het overleg met centrales van overheidspersoneel en sectorwerkgevers verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, alsmede wijziging van het Algemeen Rijksambtenarenreglement in verband met de formalisering van het Sectoroverleg rijks-personeel (*NS* 1997, nr. 31). Dit besluit werd opgeheven door de Wnra met ingang van 1 januari 2020.

¹⁰⁶⁵ Art. 110d ARAR.

¹⁰⁶⁶ Art. 110e, eerste lid ARAR.

¹⁰⁶⁷ Art. 110e, tweede lid ARAR.

¹⁰⁶⁸ Art. 110e, derde en vierde lid ARAR.

¹⁰⁶⁹ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

heid vermeldt de Raad van State dat de ambtenaren¹⁰⁷⁰ gerechtigd zijn om te staken¹⁰⁷¹ als het overleg over de arbeidsvoorwaarden geen resultaat oplevert¹⁰⁷².

401. De geschillenregeling gaf uitvoering aan artikel 6, derde lid van het (Herziene) Europees Sociaal Handvest. Dit artikel stelt het bestaan van een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage voor de beslechting van arbeidsgeschillen verplicht¹⁰⁷³. We merken hierbij op dat Nederland voor de inwerkingtreding van de Wnra enkel voldeed aan deze verplichting voor de publieke sector en dus niet voor de private sector¹⁰⁷⁴. In de private sector bestond en bestaat er namelijk nog steeds geen equivalent van de Advies- en Arbitragecommissie. De reden die hiervoor wordt aangehaald, is dat er in de private sector minder behoefte bestaat aan een dergelijke commissie omdat de sociale gesprekspartners daar onderling tot een oplossing komen of de rechter kunnen inschakelen¹⁰⁷⁵. Volgens Sprengers was het desondanks toch aan te raden om naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra een vrijwillige geschillenregeling uit te werken die zowel voor de publieke als de private sector zou gelden¹⁰⁷⁶. Daar werd echter geen gevolg aan gegeven.

¹⁰⁷⁰ Er geldt een uitzondering voor de militairen (art. 12i Militaire Ambtenarenwet 1931, intussen opgeheven en vervangen door art. 12i, eerste lid Wet ambtenaren defensie).

¹⁰⁷¹ In 1980 werd het strafrechtelijk stakingsverbod opgeheven bij art. I wet 14 december 1979 houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht, van de Wet op de economische delicten, van het Burgerlijk Wetboek en van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (*NS* 1979, nr. 693). Er werden meerdere pogingen ondernomen om het stakingsrecht wettelijk te verankeren, maar zonder resultaat. Uiteindelijk heeft de rechtspraak het stakingsrecht vormgegeven, waardoor de nood aan een wettelijke regeling is afgenomen. De ambtenaren kunnen zich ook beroepen op art. 6, vierde lid HESH. (Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.-officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html). Zie onder meer HR (NL) 28 januari 2000, nr. C98/138HR, ECLI:NL:PHR:2000:AA4618, *NJ* 2000, 292; HR (NL) 21 maart 1997, nr. 16214, ECLI:NL:HR:1997:ZC2309, *NJ* 1997, 437; HR (NL) 30 mei 1986, nr. 12 698, ECLI:NL:HR:1986:AC9402, *NJ* 1986, 688.

¹⁰⁷² Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 2, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

¹⁰⁷³ L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730; L.C.J. SPRENGERS, “CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?”, *SR* 2005, (325) 331.

¹⁰⁷⁴ L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 161. L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008, afl. 12, (729) 730.

¹⁰⁷⁵ Masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, “Collectief Arbeidsrecht”, 18 september 2018.

¹⁰⁷⁶ L.C.J. SPRENGERS, “25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik”, *TAR* 2008, afl. 12, (729) 736.

402. Vanaf de inwerkingtreding van de Wnra zijn de diverse advies- en arbitrageregelingen (*supra*, nr. 399) opgeheven. Omdat men vreesde dat de Nederlandse wet- en regelgeving hierdoor niet meer in overeenstemming zou zijn met het (Herziene) Europees Sociaal Handvest (*supra*, nr. 401), heeft men voor de sectoren de mogelijkheid open gelaten om een nieuwe geschillenregeling uit te werken. De sector Rijk nam alvast het initiatief om afspraken te maken over hoe moet worden omgegaan met collectieve geschillen¹⁰⁷⁷. Enerzijds riep men een interpretatiecommissie in het leven die bevoegd is voor meningsverschillen over de juiste toepassing van de afspraken opgenomen in de Cao Rijk. Anderzijds vermeldt de Cao Rijk een aantal opties voor de oplossing van collectieve geschillen over arbeidsvoorwaardenvorming. Het voorleggen van het geschil aan de Advies- en Arbitragecommissie is hier één van. De keuze voor deze of gene optie is afhankelijk van de aard van het geschil en de inschatting van de partijen over de geprefereerde werkwijze. Tabel 18 brengt de diverse mogelijkheden in kaart.

Tabel 18 – Collectieve geschillen over arbeidsvoorwaardenvorming Cao Rijk

BEVOEGDE INSTANTIE	DECENTRAAL NIVEAU	SECTORNIVEAU
Sectoroverleg Rijk	x	
Individuele bemiddelaar	x	x
Advies- en Arbitragecommissie (AAC) ¹⁰⁷⁸	x	x
Kantonrechter	x ¹⁰⁷⁹	x

403. Ook de overige kabinetsectoren hebben sedert de inwerkingtreding van de Wnra een eigen Advies- en Arbitragecommissie ingevoerd¹⁰⁸⁰. Daarnaast hebben de decentrale overheden een geschillenregeling behouden. Het LAAC werd vervangen door de Advies- en

¹⁰⁷⁷ Zie § 26.4 Cao Rijk.

¹⁰⁷⁸ Op verzoek van één of beide partijen geeft de commissie een advies. Op gezamenlijk verzoek van beide partijen doet de commissie een bindende uitspraak. We verwijzen naar bijlage 16 bij Cao Rijk voor meer informatie over de procedure die moet worden gevolgd.

¹⁰⁷⁹ Geschillen op het decentrale niveau moeten eerst worden voorgelegd aan het Sectoroverleg Rijk.

¹⁰⁸⁰ Voor de sector Defensie bestaat de Advies- en Arbitragecommissie defensieambtenaren (art. 13 tot en met art. 22 KB 25 juni 1993 houdende regels voor het georganiseerd overleg in de sector Defensie). Voor de sector Politie is voortaan de Advies- en Arbitragecommissie politieambtenaren bevoegd (art. 23 tot en met art. 32 KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels over het overleg over politieambtenarenzaken en over de medezeggenschap bij de politie). De sector Rechterlijke macht kan voortaan beroep doen op de Advies- en Arbitragecommissie rechterlijke ambtenaren (art. 39a tot en met art. 39j KB 21 maart 1994 houdende enkele rechtspositionele voorschriften ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren).

Arbitragecommissie Decentrale Overheden¹⁰⁸¹ (AAC-DO). Tot slot hebben de onderwijssectoren eveneens vastgehouden aan een geschillenregeling¹⁰⁸².

¹⁰⁸¹ B. College voor Arbeidszaken tot instelling van een Advies- en Arbitragecommissie Decentrale Overheden (AAC-DO) ten behoeve van gemeenten, gemeenschappelijke regelingen, provincies (en partijen bij de Cao provinciale sector), waterschappen (en overige leden van de Vereniging Werken voor Waterschappen) en aangesloten instellingen (hierna genoemd cao partijen in de drie sectoren), 1 januari 2020, vng.nl/sites/default/files/2020-01/20200101-instellingsbesluit-laac.pdf.

¹⁰⁸² Zie bijvoorbeeld bijlage XIII, A, 8 Cao PO 2019-2020.

HOOFDSTUK 9 – AARD EN RESULTATEN

Afdeling 1 – Van rechtspositieregeling...

§ 1. Algemeen bindend voorschrift

404. Onder de oude regeling diende het akkoord over de arbeidsvoorwaarden dat werd gesloten tijdens het overleg, te worden vertaald in een rechtspositiereglement¹⁰⁸³ (*infra*, § 2). Dit is een algemeen bindend voorschrift¹⁰⁸⁴ dat bepalingen bevat inzake de arbeidsvoorwaarden, onder meer over het loon en de vakantiedagen, evenals regels betreffende het ontslag¹⁰⁸⁵. Iedere overheidswerkgever was verplicht een rechtspositieregeling vast te stellen door middel van een besluit. Deze rechtspositieregelingen sloten vaak aan bij de ambtenarenreglementen die op sectorniveau waren afgesproken met de vakorganisaties, zoals het ARAR en de CAR-UWO¹⁰⁸⁶ (*infra*, tabel 20). De overheidswerkgever moest de rechtspositieregelingen gesloten op sectorniveau formeel aanvaarden. Het college van burgemeester en wethouders diende bijvoorbeeld formeel te besluiten om de CAR-UWO toe te passen. Het college kon de uitvoeringsvoorschriften van de CAR-UWO vaststellen of andere uitvoeringsregelingen van toepassing verklaren. Rechtspositieregelingen konden in principe niet worden gewijzigd zonder overeenstemming (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 1) in het Georganiseerd Overleg¹⁰⁸⁷. Belangrijk is dat de rechtspositieregeling niet in overeenstemming moest zijn met het arbeidsrecht aangezien ambtenaren voor de inwerkingtreding van de Wnra niet onder het arbeidsrecht vielen.

§ 2. Omzetting vereist

405. De individuele ambtenaren konden pas rechten putten uit de afspraken die de sociale partners hadden gemaakt nadat de overheidswerkgever deze had omgezet in (een wijziging van) een rechtspositieregeling¹⁰⁸⁸. De overheidswerkgever kon hier echter niet toe worden

¹⁰⁸³ Zie B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 17-18; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 17-18.

¹⁰⁸⁴ Art. 3:1 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁰⁸⁵ L.C.J. SPRENGERS, “CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?”, *SR* 2005, (325) 330.

¹⁰⁸⁶ De CAR-UWO is samengesteld uit de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de Uitwerkingsovereenkomst (UWO). Voor de integrale tekst van de CAR-UWO, zie caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm.

¹⁰⁸⁷ Het Georganiseerd Overleg (GO) is het overleg tussen de werkgevers en de vakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden. Zie B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 17-18; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 17-18.

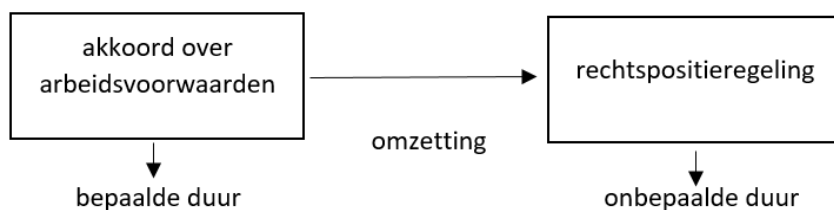
¹⁰⁸⁸ B. BARENTSEN, “Normalisering: introductie” in J.J.M. UIJLENBROEK (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, (13) 17; B. BARENTSEN, “Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?” in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in*

verplicht¹⁰⁸⁹. De ambtenaar moest op geen enkel ogenblik instemmen met de omzetting. Het was bovendien irrelevant of de ambtenaar lid was van een vakbond of niet¹⁰⁹⁰. De ambtenaren konden beroep instellen tegen de rechtspositiebesluiten overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht¹⁰⁹¹.

§ 3. Onbepaalde duur

406. De gemaakte afspraken waren in principe geldig voor onbepaalde tijd¹⁰⁹². Tijdens het overleg kwamen de partijen vaak wel een duurtijd overeen van de overeenkomst waarin de arbeidsvoorwaarden werden bepaald en die later werd omgezet naar een rechtspositieregeling. Dit kwam erop neer dat werd bepaald wanneer opnieuw zou worden overlegd. De rechtspositieregeling gold echter steeds voor onbepaalde duur¹⁰⁹³.

Figuur 5 – Schematische voorstelling akkoord arbeidsvoorwaarden versus rechtspositieregeling



§ 4. Geen cao's

407. In tegenstelling tot de private sector konden in de publieke sector konden voor de inwerkingtreding van de Wnra geen collectieve arbeidsovereenkomsten worden gesloten. Het was niet mogelijk om de cao's voor de private sector van toepassing te verklaren op de ambtenaren. Aanvankelijk werd hiervoor als reden aangehaald dat een overheidswerkgever de arbeidsvoorwaarden eenzijdig moet kunnen vastleggen op de door hem gewenste wijze

tijden van verandering, Den Haag, CAOP, 2015, (225) 227, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330.

¹⁰⁸⁹ L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 153; e-mail 24 april 2019 van de heer Jasper de Waard, advocaat bij Sprengers Advocaten, aan Sarah Palinckx.

¹⁰⁹⁰ L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, (729) 735; L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 330; A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 9.

¹⁰⁹¹ Hfdst. 6 en 7 Algemene wet bestuursrecht; B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 17.

¹⁰⁹² M.L.M. VAN DE LAAR, "Reorganiseren bij de overheid", *SR* 2007, (47) 48.

¹⁰⁹³ L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 329.

als hij geen overeenstemming bereikt met de vakbonden. Het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten beperkt in aanzienlijke mate deze vrijheid van de werkgever¹⁰⁹⁴. Sinds de invoering van het overeenstemmingsvereiste was de bevoegdheid van de overheid om de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen en te wijzigen echter al danig ingeperkt¹⁰⁹⁵ (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 1), waardoor dit argument niet langer onverkort stand hield.

Afdeling 2 – ... Naar cao

408. De Wnra heeft het collectief onderhandelen onder het toepassingsgebied gebracht van de bestaande wetgeving die reeds van toepassing was in de private sector (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 4)¹⁰⁹⁶. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra kan men bijgevolg ook in de publieke sector collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten¹⁰⁹⁷. Wel hebben sommige sectoren ervoor gekozen om bepaalde bepalingen uit het ambtenarenrecht te behouden (*supra*, nr. 396). Het cao-recht biedt die vrijheid¹⁰⁹⁸.

409. We overlopen de belangrijkste kenmerken en aspecten van een cao (*infra*, § 1 - § 6). Daarna bespreken we kort enkele gevolgen van de Wnra op dit vlak (*infra*, § 7).

¹⁰⁹⁴ In de Memorie van Toelichting wordt hier helaas geen uitleg bij gegeven. Wel wordt gesteld dat “*Het burgerlijk proces wordt echer door gedachten beheerscht, die met den aard der ambtenarenzaken minder wel stroken.*” (MvT bij het ontwerp van wet betreffende den rechtstoestand van ambtenaren, *Parl.St.* Tweede Kamer 2027-28, nr. 392/3, II, § 1, https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19-271928/0000295-570/1/pdf/SGD_19271928_0001472.pdf). Zie ook B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8.

¹⁰⁹⁵ A.A.W. TERPSTRA, “Normalisering van collectief overleg en de OR”, *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 33, www.sprengersadvocaten.nl/-wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

¹⁰⁹⁶ I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 21, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

¹⁰⁹⁷ Ook voor de inwerkingtreding van de Wnra werd gesproken over cao’s bij de overheid, maar dat waren geen collectieve arbeidsovereenkomsten in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten. Zo werd het akkoord over de arbeidsvoorwaarden verkeerdelijk cao genoemd. Er bestaat bijvoorbeeld een Cao Defensie (www.defensie.nl/downloads/publicaties-/2019/07/30/akkoord-arbeidsvoorwaarden), een Cao Politie (www.acp.nl/wp-content/uploads/2019/08/Arbeidsvoorwaardenakkoord-sector-Politie-2018-2020.pdf) en een Cao Rechterlijke Macht (nvvr.org/uploads/afbeeldingen/CAO-2018-2020-sector-RM.pdf). De afspraken vervat in deze “collectieve arbeidsovereenkomsten” werden uitgewerkt en vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals de rechtspositieregeling (www.acp.nl/werk/cao/) (*infra*, hoofdstuk 9, afdeling 3).

¹⁰⁹⁸ E-mail 22 oktober 2020 van de heer Ron Reijbergen, beleidsadviseur bij CNV Overheid en Publieke Diensten, aan Sarah Palinckx.

§ 1. Rechtstreeks afdwingbaar

410. Onder de nieuwe regeling moet de werkgever het akkoord over de arbeidsvoorwaarden niet omzetten in een rechtspositiereglement¹⁰⁹⁹. Eén van de belangrijkste veranderingen als gevolg van de Wnra is dat de afspraken over de arbeidsvoorwaarden die worden vastgelegd in een cao, meteen rechtstreeks van toepassing zijn in de relatie tussen de overheids-werkgever en de ambtenaar¹¹⁰⁰. Een ambtenaar krijgt bijvoorbeeld automatisch een loonsverhoging indien dit werd vastgelegd in een cao¹¹⁰¹. Wel moet rekening gehouden worden met de binding (*infra*, § 3).

§ 2. Bepaalde duur

411. Een ander verschil met een rechtspositieregeling is dat een cao geldt voor een bepaalde duur, met een maximum van vijf jaren, behoudens verlenging¹¹⁰². De cao-partijen kunnen zelf de duurtijd van de cao bepalen. Doen zij dit niet, dan wordt de cao geacht te zijn aangegaan voor een jaar¹¹⁰³. De meeste cao's worden gesloten voor één of twee jaar¹¹⁰⁴. De cao kan stilzwijgend worden verlengd en kan nawerken¹¹⁰⁵.

412. De cao-partijen kunnen ervoor kiezen om uitdrukkelijk te bepalen dat de cao eindigt wanneer de duurtijd is verlopen, zonder dat hiervoor opzegging is vereist. Bij gebreke aan dergelijke bepaling, dient een van de partijen de cao op te zeggen¹¹⁰⁶. In dit geval eindigt de cao voor alle partijen, tenzij dit anders is bepaald¹¹⁰⁷. Zegt geen van de partijen de cao op, dan zal de stilzwijgende verlenging intreden. Dit heeft tot gevolg dat de looptijd van de cao van rechtswege wordt verlengd voor de oorspronkelijk overeengekomen termijn, met een maximum van één jaar¹¹⁰⁸. Een cao met een duurtijd van zes maanden zal in dit geval dus worden verlengd met zes maanden. Een cao aangegaan voor twee jaar, zal worden verlengd met één jaar.

¹⁰⁹⁹ E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 32; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?", www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet.

¹¹⁰⁰ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wat is er veranderd?", www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd.

¹¹⁰¹ *Inhouse* scholing – *De WNRA komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, "De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht", 15 maart 2019.

¹¹⁰² Art. 18 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁰³ Art. 19, tweede lid Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁰⁴ STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11, 21.

¹¹⁰⁵ A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 10.

¹¹⁰⁶ Zie art. 19-21 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁰⁷ Zie art. 21 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁰⁸ Art. 19, eerste lid Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

413. Wanneer op het ogenblik dat de cao afloopt, nog geen overeenstemming is bereikt over een nieuwe cao, kunnen de gebonden werknemers genieten van de nawerking van arbeidsvoorwaardelijke cao-bepalingen¹¹⁰⁹. De nawerking houdt in dat de normatieve of horizontale bepalingen¹¹¹⁰ uit de cao (*infra*, nr. 429) toepasselijk blijven na afloop van de cao tot er een nieuwe collectieve arbeidsovereenkomst wordt gesloten. De obligatoire en diagonale bepalingen (*infra*, nrs. 315 en 316) vervallen op het ogenblik waarop de cao afloopt¹¹¹¹. De cao-partijen kunnen de nawerking uitsluiten of een andere invulling geven¹¹¹². De nawerking geldt niet ten aanzien van algemeen bindend verklaarde cao-bepalingen (*infra*, § 3, E)¹¹¹³.

§ 3. Binding

A. Keuzevrijheid

414. Niet alle ambtenaren zijn gebonden door een collectieve arbeidsovereenkomst. Dit was met de rechtspositieregeling wel het geval want die gold ongeacht de instemming van de ambtenaar en los van zijn lidmaatschap van een vakbond die partij was bij de gemaakte afspraken over de arbeidsvoorwaarden (*supra*, afdeling 1, § 2). Onder de nieuwe regeling is

¹¹⁰⁹ Zo stelt de Hoge Raad in een arrest van 8 april 2011 (nr. 10/00405, ECLI:NL:HR:2011:BP0580, *JAR* 2011, nr. 135) dat een minimum-cao de gunstigere arbeidsvoorwaarden die dateren van voor de datum van deze cao, onverlet laat, ook al is de duurtijd van de cao waarin deze gunstigere arbeidsvoorwaarden werden opgenomen inmiddels verstreken. Zie ook HR (NL) 10 januari 2003, nr. C01-/146HR, ECLI:NL:HR:2003:AE9386, *JAR* 2003, nr. 38.

¹¹¹⁰ Obligatoire en diagonale bepalingen vervallen op het ogenblik dat de cao afloopt. Obligatoire bepalingen zijn bepalingen die de relaties tussen de partijen bij de cao regelen. Diagonale bepalingen leggen in het algemeen verplichtingen op aan leden van de cao-partijen ten opzichte van de cao-partijen of derden (adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, bijlage C, 45, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta).

¹¹¹¹ Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage C bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 45, zoek.officielebekend-makingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta; STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11, 23.

¹¹¹² Adv. werkgroep ‘Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector’, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage C bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 46, zoek.officielebekend-makingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta; STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11, 23. Ook kunnen de werkgever en de werknemer met onderlinge overeenstemming afwijken van de nawerking van de cao (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 26). Algemeen bindend verklaarde cao’s werken niet na, tenzij de werkgever partij was bij de cao of lid is van een vereniging die de cao heeft gesloten (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 30).

¹¹¹³ STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11, 23.

een ambtenaar in principe¹¹¹⁴ vrij om te kiezen of hij al dan niet gebonden wil zijn aan een cao¹¹¹⁵, al dient dit te worden gerelativeerd, zoals uit de verdere toelichting nog zal blijken.

B. Belang van binding

415. De binding van een ambtenaar aan een cao is niet zozeer van belang voor de naleving ervan, maar wel voor de afdwingbaarheid. Alle werkgevers die een cao hebben gesloten of die lid zijn van een werkgeversvereniging die een cao heeft gesloten, moeten de bepalingen van die cao naleven, zowel ten aanzien van de gebonden als ten overstaan van de ongebonden ambtenaren¹¹¹⁶. De niet-gebonden ambtenaren¹¹¹⁷ kunnen echter niet rechtstreeks aanspraken ontlenen aan een cao¹¹¹⁸. Indien de werkgever de verplichtingen vervat in de cao¹¹¹⁹ niet nakomt, kunnen de vakbonden de werkgever hier wel op aanspreken en de naleving van de cao-bepalingen vorderen ten aanzien van de niet-gebonden ambtenaren. Concreet betekent dit dat de werkgever verplicht wordt om de collectieve arbeidsovereenkomst aan te bieden aan de niet-gebonden ambtenaren¹¹²⁰.

¹¹¹⁴ Indien een cao algemeen bindend is verklaard, is de cao dwingend van toepassing op alle werknemers en werkgevers in de desbetreffende bedrijfstak.

¹¹¹⁵ L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 159.

¹¹¹⁶ Art. 14 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹¹⁷ Voor meer informatie over de positie van deze werknemers, zie W.J.P.M. FASE en J. VAN DRONGELEN, *C.A.O.-recht. Schets van het recht met betrekking tot c.a.o.’s, verbindendverklaring van bepalingen ervan en aanverwante regelingen*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 2004, 92-97 en N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 115-141.

¹¹¹⁸ HR (NL) 7 juni 1957, nr. 41034, ECLI:NL:HR:1957:78, NJ 1957, 527; R.A.A. DUK, “Wat kan bij CAO geregeld worden?” in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (11) 15.

¹¹¹⁹ Hierbij is het soort van cao van belang. Betreft het een minimum-cao, dan kan de werkgever meer toekennen dan het minimum zonder zijn verplichting te miskennen. Het toegekende loon kan bijvoorbeeld meer bedragen dan het bij cao overeengekomen minimumloon. Indien er sprake is van een standaard-cao, mag de werkgever niet afwijken van het bepaalde in die cao. Een loon ten bedrage van 2.500 EUR vastgelegd in een standaard-cao moet strikt worden toegepast. De werkgever mag in dit geval geen lager loon toekennen, maar ook geen hoger loon, ook al is dit in het voordeel van de werknemer. Het kan zijn dat niet de hele cao een minimum- of standaardkarakter heeft. Het is mogelijk dat dit enkel voor één of meerdere bepalingen het geval is (L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 155). Zie bijvoorbeeld de zaak van containerbedrijf APM Terminals, waar de kantonrechter oordeelde dat de cao geen standaardkarakter had, zodat de werkgever de eigen regeling die hij had gemaakt, mocht toepassen (Kantonrechter Rotterdam 14 april 2017, nr. 5267708, ECLI:NL:-RBROT:2017:2839, JAR 2017, nr. 147). In hoger beroep oordeelde het Gerechtshof Den Haag echter dat de cao wel degelijk een standaardkarakter had (Gerechtshof Den Haag 2 april 2019, AR 2019/382). Zie ook J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 21; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, “Collectief Arbeidsrecht”, 18 september 2018).

¹¹²⁰ T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, files.vng.events/files/28d875-d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf.

Tabel 19 – Schematische voorstelling gebondenheid werkgever en werknemer aan cao

WERKGEVER WERKNEMER	Werkgever partij bij cao	Werkgever geen partij bij cao
Gebonden werknemer	Cao van toepassing en afdwingbaar	Cao niet van toepassing, tenzij die algemeen bindend wordt verklaard
Ongebonden werknemer ¹¹²¹	Cao van toepassing, maar niet afdwingbaar. Vakbonden kunnen wel de naleving van de cao vorderen.	Cao niet van toepassing, tenzij die algemeen bindend wordt verklaard

416. De ongebonden ambtenaar kan de toepassing van de cao weigeren¹¹²² hoewel sommige auteurs dit in vraag stellen¹¹²³. In dit verband rijst de vraag welke arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn in geval van weigering van de eerste cao gesloten naar aanleiding van de Wnra. Barentsen belicht verschillende pistes. In de eerste plaats zou men kunnen argumenteren dat er geen collectieve arbeidsvoorwaarden gelden aangezien noch de cao, noch de vroegere rechtspositieregeling van toepassing zijn. Een tweede benadering gaat ervan uit dat de ambtenaar al zijn oude rechten uit de rechtspositieregeling meeneemt omdat er geen cao voor in de plaats is gekomen. Deze zienswijze wordt onderschreven door Wevers en Sick, die hierbij wijzen op het feit dat het toegestaan is om aan “*cherry picking*” te doen¹¹²⁴. In dit geval zullen sommige arbeidsvoorwaarden vervat in de oude rechtspositieregeling mee overgaan, en andere niet. Er zijn ook heel wat tussenvarianten denkbaar, de ene al meer werkbaar dan de andere¹¹²⁵.

¹¹²¹ Het gaat om de situatie waarin een werknemer geen lid is van een vakorganisatie die partij is bij de cao en de werknemer evenmin gebonden is door een incorporatiebeding. Indien de cao algemeen bindend verklaard is, is de werknemer altijd gebonden.

¹¹²² Dit is van belang als een cao een verslechtering van de bestaande arbeidsvoorwaarden inhoudt. Uiteraard kan de werknemer in dit geval ook niet genieten van de voordelen van de cao (W. NIEUWENHUIS, “De genormaliseerde cao Gemeenten: het werk is nog niet af”, 27 november 2018, www.nysingh.nl/blog/genormaliseerde-cao-gemeenten-werk-is-nog-af/). Zie in dit verband HR (NL) 10 januari 2003, nr. CO1/146HR, ECLI:NL:HR:2003:AE9386, NJ 2006/516.

¹¹²³ Sprengers suggereert dat er een plicht tot aanvaarding van de cao zou kunnen voortvloeien uit het goed werknemerschap, wat volgens Barentsen niet het geval kan zijn indien de werknemer een redelijk belang heeft bij de weigering (B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 17; L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 159). Jansen stelt dan weer dat er in de praktijk niet veel vrijheid is om de toepassing van de cao te weigeren gelet op het verschil in (economische) machtspositie tussen beide partijen (N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 121-122).

¹¹²⁴ A.M. WEVERS en P.TH. SICK, “De Wnra en de gebondenheid aan cao’s”, *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 14.

¹¹²⁵ B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 17.

417. Een ander verschil tussen de gebonden en de ongebonden ambtenaren heeft betrekking op de werking van de collectieve arbeidsovereenkomst. De gebondenheid heeft tot gevolg dat de cao doorwerkt in de individuele arbeidsrelatie (*infra*, nr. 429)¹¹²⁶. De bepalingen die strijdig zijn met de cao, zijn nietig¹¹²⁷. Verder zou men kunnen argumenteren dat de cao niet nawerkt (*supra*, nr. 413) ten aanzien van ongebonden ambtenaren bij gebrek aan wilsovereenstemming¹¹²⁸.

418. Er bestaan verschillende manieren waarop een ambtenaar gebonden kan zijn aan een cao. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de wettelijke gebondenheid (*infra*, C), de contractuele gebondenheid (*infra*, D), de algemeenbindendverklaring (*infra*, E) en de stilzwijgende aanvaarding (*infra*, F)¹¹²⁹.

C. Wettelijke gebondenheid

419. Een ambtenaar is wettelijk gebonden aan een cao wanneer hij lid is van een vakbond die partij is bij de cao. Slechts een (kleine) minderheid, ongeveer 20%, van de ambtenaren is lid van een vakbond¹¹³⁰. Er is bovendien betrokkenheid vereist, wat wil zeggen dat de arbeidsverhouding tussen de werknemer en de werkgever binnen de werkingssfeer¹¹³¹ van de cao moet vallen¹¹³². Een werkgever weet echter doorgaans niet welke ambtenaren lid zijn van een vakbond. Dit probleem kan worden opgelost door de cao te incorporeren in de arbeidsovereenkomst¹¹³³ (*infra*, D).

¹¹²⁶ STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 17-18.

¹¹²⁷ Art. 12 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹²⁸ J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 21; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, “Collectief Arbeidsrecht”, 18 september 2018.

¹¹²⁹ B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 512; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat is er veranderd?”, www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Veelgestelde vragen van zbo’s”, www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos/veelgestelde-vragen-van-zbos.

¹¹³⁰ J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 20; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, “Collectief Arbeidsrecht”, 18 september 2018.

¹¹³¹ De cao-partijen spreken onderling af op welk soort arbeid en op welke werknemers de cao van toepassing is. Deze werkingssfeer wordt aan het begin van elke cao vermeld (STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 14).

¹¹³² S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12-13.

¹¹³³ A.M. WEVERS en P.TH. SICK, “De Wnra en de gebondenheid aan cao’s”, *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 11.

D. Contractuele gebondenheid

420. De contractuele gebondenheid komt tot stand via een incorporatiebeding¹¹³⁴ dat ervoor zorgt dat de cao van toepassing is ongeacht of de werknemer lid is van een contracterende vakorganisatie of niet¹¹³⁵. In dit geval rijst de vraag hoe dit beding moet worden geïnterpreteerd als de cao wordt gewijzigd¹¹³⁶. Indien het gaat om een dynamisch incorporatiebeding, zijn ook de volgende cao's onder de werking van het beding begrepen¹¹³⁷. Bij een statisch incorporatiebeding is dit niet het geval¹¹³⁸.

421. Volgens Barentsen¹¹³⁹, Wevers en Sick¹¹⁴⁰ vormt de verwijzing naar de toepasselijke rechtspositieregeling die in sommige aanstellingsbesluiten voorkomt, geen incorporatiebeding dat na de omzetting van de eenzijdige aanstelling naar een arbeidsovereenkomst van rechtswege wordt overgenomen in de arbeidsovereenkomst. De twaalf provincies hebben allen een arbeidsovereenkomst laten ondertekenen door hun personeelsleden, met inbegrip van een dynamisch incorporatiebeding waarin wordt verwezen naar de Cao Provinciale sector en het personeelsreglement¹¹⁴¹ (*supra*, nr. 328). De vraag rijst hoe vrijblijvend dergelijke ondertekening is, mee gelet op het machtsonevenwicht dat bestaat tussen de partijen (*supra*, nr. 321).

¹¹³⁴ Het incorporatiebeding heeft geen wettelijke basis, maar werd al in de jaren 1950 erkend door de Hoge Raad (HR (NL) 4 mei 1956, nr. 40443, ECLI:NL:HR:1956:88, *NJ* 1956/299). Voor meer informatie, zie N. JANSSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 123-131. Zie voor een voorbeeld van een incorporatiebeding art. 6 bijlage 4 bij Cao Rijk.

¹¹³⁵ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 57-58.

¹¹³⁶ Zie in dit verband Rb. Amsterdam (KG) (Kantonrechter Hilversum) 1 februari 2006, nr. KK05-172, ECLI:NL:RBAMS:2006:AV1661, *JAR* 2006, nr. 57.

¹¹³⁷ Dit geldt echter niet voor de personeelsleden die een dynamisch incorporatiebeding in hun arbeidsovereenkomst hebben en die lid zijn van een vakbond die partij was bij de eerste cao, maar niet bij een volgende cao. Dit is zeker het geval wanneer een volgende cao niet is gesloten met vakbonden die voldoende representatief zijn voor het personeel (Rb. Noord-Holland 5 april 2017, nr. 51744-09 CV EXPL 16-5682, ECLI:NL:RBNHO:2017:2911, *JAR* 2017, nr. 126).

¹¹³⁸ R.A.A. DUK, "Wat kan bij CAO geregeld worden?" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (11) 15-16; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018.

¹¹³⁹ B. BARENTSEN, "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 512.

¹¹⁴⁰ A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 11.

¹¹⁴¹ T. PIETERS en L. VAN DEN BERG, *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf.

E. Algemeenbindendverklaring

422. De algemeenbindendverklaring¹¹⁴² brengt met zich mee dat een cao geldt voor alle werkgevers en werknemers die binnen de werkingssfeer van de cao vallen ongeacht of de werkgever partij is bij de cao¹¹⁴³. In dit geval is er binding op grond van de wet.

423. De letter van de wet verzet zich er niet tegen dat overheidscao's algemeen bindend worden verklaard, maar de algemeenbindendverklaring is eigenlijk bedoeld om cao's op te leggen aan onwillige werkgevers zodat gebonden werkgevers worden beschermd tegen oneerlijke concurrentie vanwege ongebonden werkgevers¹¹⁴⁴. Bovendien kunnen alleen bedrijfstak-cao's algemeen bindend worden verklaard. De Cao Rijk¹¹⁴⁵ kan bijgevolg niet algemeen bindend worden verklaard omdat een individuele werkgever partij is bij deze cao. Verder zou ook de dubbele pet van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een probleem kunnen vormen¹¹⁴⁶. De algemeenbindendverklaring biedt dus geen oplossing voor de bindingsproblematiek die is ontstaan ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wnra¹¹⁴⁷. De aanvraag die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op 2 september 2019 indiende bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om de Cao Gemeenten¹¹⁴⁸ algemeen bindend te verklaren, werd afgewezen¹¹⁴⁹. De beslissing van de minister heeft tot gevolg dat

¹¹⁴² Art. 2 wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Zie over de algemeenbindendverklaring A.T.J.M. JACOBS, "Herijking van de algemeen verbindend verklaring van CAO's" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 21-58.

¹¹⁴³ L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 160.

¹¹⁴⁴ Volgens Wevers en Sick is het niet uitgesloten dat in de toekomst overheidscao's algemeen bindend worden verklaard. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn als een aantal gemeenten hun lidmaatschap van de VNG zouden opzeggen om een eigen ondernemings-cao te sluiten (A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 12-13).

¹¹⁴⁵ Voor de integrale tekst van de Cao Rijk, zie www.caorijk.nl/cao/inleiding.

¹¹⁴⁶ B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 47, kennisopenbaarbestuur.nl/media/-255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf; A.T.J.M. JACOBS, "Herijking van de algemeen verbindend verklaring van CAO's" in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, (21) 24; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 41.

¹¹⁴⁷ Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage C bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 46, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

¹¹⁴⁸ Voor de integrale tekst van de Cao Gemeenten, zie www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten.

¹¹⁴⁹ De minister stelt onder meer dat er langs werkgeverszijde een volledige dekking is op basis van art. 9 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten aangezien alle gemeenten lid zijn van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Langs werknemerszijde meent de minister dat er ook een volledige dekking geldt voor de werknemers op basis van art. 14 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten. Dit is niet correct gezien het feit dat niet-gebonden ambtenaren nog steeds niet gebonden zijn. De vakbonden

de ongebonden ambtenaren nog steeds niet gebonden zijn. Wil de gemeentelijke werkgever dat alle personeelsleden gebonden zijn aan de Cao Gemeenten, dan zal hij individueel overeenstemming moeten bereiken met zijn ambtenaren nieuwe stijl, bijvoorbeeld door hen een arbeidsovereenkomst met incorporatiebeding aan te bieden¹¹⁵⁰ (*supra*, D).

kunnen wel afdwingen dat een werkgever de cao moet aanbieden aan de ongebonden werknemers. De ongebonden ambtenaar is echter niet verplicht om het aanbod van de cao te accepteren. (S. DASSEN, "Geen algemeenverbindendverklaring voor de cao Gemeenten", 18 oktober 2019, capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/; VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, "Géén AVV voor Cao Gemeenten", 7 oktober 2019, vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten; A.M. WEVERS en P.TH. SICK, "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, (9) 12).

¹¹⁵⁰ S. DASSEN, "Geen algemeenverbindendverklaring voor de cao Gemeenten", 18 oktober 2019, capra.nl/geen-algemeenverbindend-verklaring-voor-cao-gemeenten/; VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, "Géén AVV voor Cao Gemeenten", 7 oktober 2019, vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten.

F. Stilzwijgende aanvaarding

424. Een ambtenaar kan een cao stilzwijgend aanvaarden¹¹⁵¹. Zo wordt de cao onderdeel van de individuele arbeidsovereenkomst in het geval dat de ambtenaar niet binnen een redelijke termijn¹¹⁵² protesteert tegen de toepassing van die collectieve arbeidsovereenkomst¹¹⁵³. De meeste overheden passen de cao's die gesloten zijn naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra (*infra*, tabel 20) gewoon toe op hun personeel, wat ook zo werd aangekondigd door deze overheden. Barentsen leidt hieruit af dat het toepassen van de cao in combinatie met de mededeling ervan een stilzwijgende aanvaarding impliceert. Hierbij is het van belang dat de collectieve arbeidsovereenkomsten niet sterk verschillen van de voordien toepasselijke rechtspositieregelingen en gesloten werden door dezelfde partijen. Of (wijzigingen van) de arbeidsvoorwaarden door de werknemer zijn aanvaard, hangt af van de aard van de arbeidsvoorwaarden, maar ook van de toelichting die de werkgever hierbij geeft en van de gevolgen van de instemming. De overgrote meerderheid van de overheidswerknemers valt bijgevolg onder de eerste ambtenaren-cao's; een klein aantal ambtenaren verzet zich uitdrukkelijk tegen de toepassing ervan. Een ambtenaar kan ook steeds een volgende collectieve arbeidsovereenkomst afwijzen op het ogenblik dat die van kracht wordt¹¹⁵⁴.

G. Weinig problemen

425. Hoewel het aantal ongebonden ambtenaren toeneemt¹¹⁵⁵, zorgt de binding in de praktijk voor weinig problemen. Vaak past de overheidswerkgever de collectieve arbeidsovereenkomsten eenvoudigweg toe op de niet-gebonden werknemers, waardoor binding ontstaat op grond van een bestendig gebruik¹¹⁵⁶. Het bindingsprobleem kan daarenboven

¹¹⁵¹ Zie in dit verband HR (NL) 20 december 2002, nr. CO1/157HR, ECLI:NL:HR:2002:AF2166, *NJ* 2003, 153. In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat een werknemer die niet expliciet heeft ingestemd met de toepassing van een cao waar zijn werkgever aan gebonden was, ongunstige afwijkingen van wettelijke bepalingen van driekwart-dwingend recht moet accepteren. Hieruit kan worden afgeleid dat een ambtenaar die geen bezwaar maakt tegen de toepassing van een cao, geacht wordt deze stilzwijgend te hebben aanvaard (M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, "Overgangsrecht en transitie" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 205).

¹¹⁵² Het komt aan de rechter toe om te oordelen welke duurtijd als een redelijke termijn dient te worden gekwalificeerd.

¹¹⁵³ Zie ook B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 16; B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliserings-front? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 116-117.

¹¹⁵⁴ B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 16-17.

¹¹⁵⁵ F.B.J. GRAPPERHAUS en A. STEGE, "De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer", *SMA* 2008, afl. 2, (107) 107.

¹¹⁵⁶ B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf; A.T.J.M. JACOBS, *Collectief Arbeidsrecht*, Deventer, Wolters Kluwer, 2017, 112.

worden vermeden door een in-corporatiebeding op te nemen in de arbeidsovereenkomst¹¹⁵⁷ (*supra*, D). De binding aan cao's maakt dan ook zelden het voorwerp uit van een juridische procedure¹¹⁵⁸. De vrije keuze van ambtenaren om al dan niet onder een cao te vallen, kan door deze praktijken wel in vraag worden gesteld (*supra*, A).

§ 4. Types

426. Aangezien er overleg op verschillende niveaus mogelijk is (*supra*, hoofdstuk 5), kunnen er ook verschillende types van cao's worden gesloten. Op sectorniveau worden bedrijfstak-cao's¹¹⁵⁹ gesloten. Op lokaal niveau kan de overheidswerkgevers zelf een cao sluiten in de vorm van een ondernemings-cao. In deze cao kunnen aanvullende of afwijkende bepalingen worden opgenomen¹¹⁶⁰. Een voorbeeld betreft de cao gesloten voor de gemeente Amsterdam¹¹⁶¹.

427. Indien de werkgever ervoor kiest om een ondernemings-cao te sluiten, is het belangrijk om na te gaan of de organisatie onder een bedrijfstak-cao valt of niet¹¹⁶². Vervolgens moet worden uitgemaakt of de bedrijfstak-cao ruimte laat om een ondernemings-cao te sluiten. Zo kan in de werkingssfeer van de bedrijfstak-cao worden vastgelegd dat de cao niet van toepassing is als de overheidswerkgever een ondernemings-cao sluit¹¹⁶³. Het is ook mogelijk om over een bepaald onderwerp inhoudelijk niets te regelen in de bedrijfstak-cao en te bepalen dat hierover decentraal een regeling moet worden uitgewerkt. Er kan tevens worden

¹¹⁵⁷ B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf; R.C. BOS, "Normalisatie van de ambtelijke rechtspositie. De ambtenaar vergeten" in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, (239) 244, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/-Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1.

¹¹⁵⁸ B. BARENTSEN, "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 20; B. BARENTSEN, "Overheidscao's na Rutte II: stilte na de storm?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

¹¹⁵⁹ Een bedrijfstak-cao is een cao die geldt binnen een sector (www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/-arbeidsovereenkomst-en-cao/-vraag-en-antwoord/wat-is-een-cao). De individuele werkgevers zijn geen partij bij de cao, maar zijn wel gebonden aan de cao omdat ze lid zijn van de vereniging die de cao heeft gesloten (B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 14). Voor de sector Rijk werd geen bedrijfstak-cao, maar wel een ondernemings-cao gesloten. Het Rijk is namelijk een individuele werkgever.

¹¹⁶⁰ B. BARENTSEN, "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13.

¹¹⁶¹ Voor de tekst van de cao, zie www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/-document/docnr/86932,,112748,/191212-%20CAO%20AMSTERDAM%20TOTAAL.docx.pdf.

¹¹⁶² Niet alle overheidswerkgevers vallen onder een bedrijfstak-cao. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandsche Bank NV, die voor de inwerkingtreding van de Wnra geen ambtenaren in dienst had maar sinds de inwerkingtreding ervan wel (*supra*, nr. 344).

¹¹⁶³ J. FREDERIX-GIANOTTEN, "Geen sector-cao maar een eigen cao? De Wnra biedt ruimte voor 'maatwerk'!", 26 juni 2017, www.capra.nl/4_2353_Geen-sector-cao-maar-een-eigen-cao-De-Wnra-biedt-ruimte-voor-maatwerk%E2%80%99.aspx; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Checklist bij het afsluiten van een cao*, www.wnra.nl/aan-de-slag/cao-afsluiten/checklist-bij-het-afsluiten-van-een-cao.

bepaald of op decentraal niveau zal worden overlegd met de vakorganisaties of met de ondernemingsraad (*infra*, hoofdstuk 15, afdeling 5, § 5). Een andere optie is dat in een bedrijfstak-cao het algemeen kader wordt geschetst, waarbij ruimte wordt gelaten voor decentrale uitwerking¹¹⁶⁴. De sectoren kunnen vrij kiezen hoe ze dit regelen. De Cao Gemeenten bijvoorbeeld bevat een artikel dat regelt in welke gevallen een vrijstelling van de cao kan worden verkregen. Een werkgever kan het LOGA verzoeken om vrijgesteld te worden van de hele of een onderdeel van de Cao Gemeenten voor alle werknemers of bepaalde groepen van werknemers¹¹⁶⁵. Er dient wel sprake te zijn van zwaarwegende omstandigheden die een vrijstelling rechtvaardigen en de (collectieve) arbeidsvoorwaarden van de werknemers dienen te allen tijde voldoende gewaarborgd te zijn¹¹⁶⁶. De Cao Gemeenten specificeert verder dat voor bepaalde gemeenten, waaronder Amsterdam, afwijkende afspraken kunnen gelden. De bepalingen waarvan deze gemeenten mogen afwijken, staan limitatief beschreven in bijlage 7 bij de Cao Gemeenten¹¹⁶⁷. De gemeente Amsterdam heeft dit vastgelegd in een eigen ondernemings-cao, de Cao Amsterdam, die bepalingen bevat in aanvulling of afwijking op de Cao Gemeenten, evenals de Amsterdamse regelingen en bepalingen over de onderwerpen die zijn voorbehouden aan het lokale overleg¹¹⁶⁸⁻¹¹⁶⁹.

428. Een bijzonder type van cao is de hybride cao. Voor de onderwijssectoren werden al voor de inwerkingtreding van de Wnra cao's gesloten, die van toepassing waren voor het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs (*infra*, hoofdstuk 11, afdeling 8). Deze cao's waren hybride in de zin dat de materiële arbeidsvoorwaarden grotendeels gelijk waren voor het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs, maar dat tegelijk bepaalde hoofdstukken waren gewijd aan specifieke bepalingen die alleen van toepassing waren op het openbaar dan wel op het bijzonder onderwijs¹¹⁷⁰. De hybride cao's werden naar aanleiding

¹¹⁶⁴ L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 155-156.

¹¹⁶⁵ Art. 1.3, eerste en tweede lid Cao Gemeenten.

¹¹⁶⁶ Art. 1.3, vierde lid Cao Gemeenten.

¹¹⁶⁷ Art. 1.5, tweede lid Cao Gemeenten.

¹¹⁶⁸ Het gaat om de onderwerpen omschreven in art. 12.2, eerste lid, a Cao Gemeenten.

¹¹⁶⁹ Art. 0.1, eerste lid Cao Amsterdam.

¹¹⁷⁰ In het openbaar onderwijs werd ervoor gekozen om de werkgeversorganisaties per sector te laten overleggen over de arbeidsvoorwaarden met de werknemersorganisaties, wat resulteert in een sector-cao. Binnen elke onderwijssector werd er getracht om zoveel mogelijk de materiële rechtspositie gelijk te trekken voor het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs. Er werd dan ook telkens gekozen voor een enkele cao, waarbij een apart deel is gewijd aan de formele rechtspositie van de ambtenaren in het openbaar onderwijs. De belangrijkste verschillen tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs betreffen het ontslagrecht en het procesrecht (B. BARENTSEN en R. JANVIER, "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, afl. 5, (427) 428; L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 33).

van de inwerkingtreding van de Wnra omgezet naar volledig privaatrechtelijke cao's¹¹⁷¹ (*infra*, hoofdstuk 11, afdeling 8).

§ 5. Soorten cao-bepalingen

429. Een cao kan uit verschillende soorten bepalingen bestaan. In de normatieve of horizontale bepalingen worden de rechten en verplichtingen vastgelegd tussen de individuele werkgevers en werk-nemers of tussen leden van werkgeversorganisaties en vakbonden. Deze bepalingen werken automatisch en dwingend door in de individuele arbeidsovereenkomst. Ze blijven gelden voor gebonden werkgevers en gebonden werknemers tot een nieuwe cao is gesloten¹¹⁷² (*supra*, nr. 413).

430. Een cao kan verder ook obligatoire bepalingen bevatten. Deze bepalingen gelden enkel voor de partijen die de cao sluiten. Het gaat bijvoorbeeld om de verplichting van de vakbonden om gedurende de looptijd van de cao niet te staken¹¹⁷³.

431. Tot slot kunnen diagonale bepalingen worden opgenomen in een cao. Via deze bepalingen worden in het algemeen verplichtingen opgelegd aan leden van de cao-partijen ten opzichte van die cao-partijen of derden. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting voor de werkgever en/of de werknemer om premies te storten in een pensioenfonds, een sociaal fonds of een opleidings- en ontwikkelingsfonds¹¹⁷⁴. Ook de bepalingen die meer zeggenschap toekennen aan de ondernemingsraad, zijn diagonale bepalingen (*infra*, hoofdstuk 14). Wanneer een werkgever een cao sluit voor zijn onderneming, vallen de diagonale bepalingen samen met de normatieve of de obligatoire bepalingen, afhankelijk van de inhoud¹¹⁷⁵.

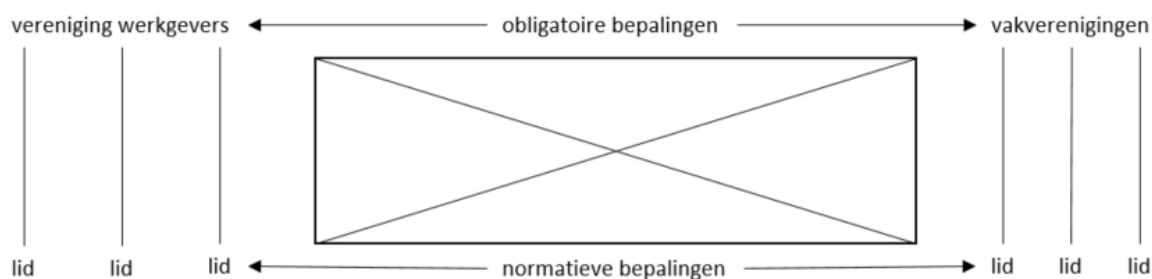
¹¹⁷¹ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Stand van zaken Wnra-cao's", Nieuwsbericht 4 februari 2020, www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's.

¹¹⁷² STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 17-18.

¹¹⁷³ Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage C bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 45, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta; STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 18.

¹¹⁷⁴ Adv. werkgroep "Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector", *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage C bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 45, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta; STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 18.

¹¹⁷⁵ G.J.J. HEERMA VAN VOSS, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, nr. 536.

Figuur 6 – Schematische voorstelling soorten cao-bepalingen¹¹⁷⁶

§ 6. Wettelijke vereisten voor sluiten van cao

432. Een cao kan worden aangegaan door een of meer werkgevers(verenigingen) en één of meer werknemersverenigingen¹¹⁷⁷. Niet elke werkgevers- of werknemersverenigingen kan echter een cao sluiten. Ze moeten voldoen aan de wettelijke eisen die worden gesteld. Een vereniging van werkgevers of werknemers is enkel bevoegd om cao's te sluiten indien de statuten van de vereniging deze bevoegdheid vermelden¹¹⁷⁸. De vereniging moet bovendien volledige rechtsbevoegdheid hebben.¹¹⁷⁹ Verenigingen van werkgevers en werknemers moeten ook onafhankelijk zijn van elkaar, wat wil zeggen dat ze vrij moeten zijn van inmenging van de een in zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden en het beheer van hun organisaties¹¹⁸⁰.

§ 7. Gevolgen van de Wnra

A. Omzetting rechtspositieregeling naar cao

433. De sociale partners moesten de rechtspositieregelingen die bestonden voor de inwerkingtreding van de Wnra, omzetten naar cao's. De indieners van het wetsvoorstel gingen er aanvankelijk vanuit dat de Wnra pas in werking zou treden nadat die collectieve arbeidsovereenkomsten zouden gesloten zijn. Ze wilden graag dat de vakbonden en werkgeversorganisatie eerst overeenstemming zouden bereiken over de materiële inhoud van de arbeidsvoorwaarden alvorens de formele overgang zou plaatsvinden. De indieners wezen

¹¹⁷⁶ Figuur overgenomen van G.J.J. HEERMA VAN VOSS, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, nr. 536.

¹¹⁷⁷ Art. 1, eerste lid Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁷⁸ Art. 2 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁷⁹ Art. 1, eerste lid Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten.

¹¹⁸⁰ Onder inmenging wordt in het bijzonder verstaan: daden die gericht zijn op het bevorderen van de oprichting van werknemersorganisaties, die door werkgevers(organisaties) worden beheerst of op het verlenen van steun met financiële of andere middelen aan werknemersorganisaties met het doel om deze organisaties onder controle van werkgevers(organisaties) te plaatsen (art. 2 IAO-Verdrag nr. 98, 1 juli 1949 betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg, goedgekeurd bij wet 20 november 1953 (BS 30 december 1953)).

hierbij op twee voordelen. In de eerste plaats verhindert deze werkwijze het ontstaan van fricties op het vlak van het overeenstemmingsvereiste (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 1). Een tweede pluspunt is dat er geen conflicten kunnen ontstaan tussen de oude en de nieuwe regelingen¹¹⁸¹. Aanvankelijk kozen de initiatiefnemers er dan ook niet voor om de rechtspositieregelingen automatisch om te zetten in cao's. Ze wilden zo veel mogelijk vermijden dat er afbreuk werd gedaan aan het principe van de wilsovereenstemming¹¹⁸². Later werd het betreffende artikel echter aangepast en werd een overgangsregeling ingebouwd voor het geval op 1 januari 2020 nog geen collectieve arbeidsovereenkomsten zouden zijn gesloten (*infra*, B). Dit gebeurde na sterk aandringen van de vakbonden, die wezen op het tijdsintensieve karakter van de omzetting en de moeilijkheden die hiermee gepaard konden gaan¹¹⁸³.

434. De omzetting van de rechtspositieregelingen naar collectieve arbeidsovereenkomsten is, zoals voorspeld, een zware klus gebleken. Eén van de redenen waarom de Wnra pas in 2020 in werking is getreden, was om de sociale partners voldoende tijd te bieden om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. Er moesten onder meer werkgeversverenigingen worden opgericht¹¹⁸⁴ en de statuten moesten worden aangepast opdat ze zouden voldoen aan de wettelijke eisen om een cao te kunnen sluiten (*supra*, § 6). Verder waren er inhoudelijke vraagstukken betreffende de spelregels voor het cao-overleg en de huidige overlegprotocollen¹¹⁸⁵. Wat bijvoorbeeld de sector Rijk betreft, is een analyse gemaakt van meer dan

¹¹⁸¹ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-18 tot 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

¹¹⁸² Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, a, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

¹¹⁸³ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 39.

¹¹⁸⁴ Zo werd bijvoorbeeld voor de waterschappen de Vereniging werken voor waterschappen (Vwww) opgericht die onder meer tot doel heeft om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten (zie art. 5 akte van oprichting van Vereniging werken voor waterschappen, www.vwww.nl/over-de-vwww/statuten). Het gaat om een privaatrechtelijke vereniging met volledige rechtsbevoegdheid (art. 1, e akte van oprichting van Vereniging werken voor waterschappen).

¹¹⁸⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 20 januari 2017, *Parl.St.* Tweede Kamer 2016-17, nr. 32.550/60, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-60.html; brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 20 januari 2017, *Parl.St.* Tweede Kamer 2016-17, 32.550/60, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-60.html.

vijftig arbeidsvoorwaardenregelingen¹¹⁸⁶. De analisten keken onder meer naar de overlap en de eventuele strijdigheid van de bepalingen met het private arbeidsrecht. Die analyses werden als basis gebruikt voor het omzetten van de rechtspositieregelingen naar de Cao Rijk¹¹⁸⁷. De bepalingen in de rechtspositieregelingen die strijdig waren met de Ambtenarenwet 2017 of met dwingende bepalingen van het burgerlijk recht¹¹⁸⁸, bleven buiten toepassing¹¹⁸⁹ (*infra*, nr. 439).

435. De cao's gesloten ter vervanging van de rechtspositieregelingen moesten schriftelijk worden opgesteld en traden pas in werking nadat ze waren aangemeld bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹¹⁹⁰. De overheidswerkgevers die op 1 januari 2020 een geldige cao wilden hebben, dienden hun cao aan te melden bij het ministerie voor 16 december 2019¹¹⁹¹. Een cao die niet is aangemeld bij de minister, heeft niet de rechtskracht die voortvloeit uit de artikelen 9 tot en met 14 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomsten¹¹⁹².

436. Tabel 20 biedt een overzicht van de sectorale rechtspositieregelingen die van toepassing waren voor de inwerkingtreding van de Wnra (*supra*, afdeling 1) en de collectieve arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. We merken op dat in het vroegere ambtenarenrecht de collectieve arbeidsvoorwaarden veelal waren vastgelegd in lokale rechtspositieregelingen¹¹⁹³. Ook deze lokale regelingen dienden overeenkomstig de Ambtenarenwet 2017¹¹⁹⁴ te worden omgezet in cao's¹¹⁹⁵. De decentrale

¹¹⁸⁶ Voor een overzicht van de rijksbrede arbeidsvoorwaardelijke regelingen, zie www.ubrijk.nl/service/-advocaten-en-adviseurs-arbeidsrecht/documenten/brochure/brochure-2017/09/12/overzicht-rijksbrede-arbeidsvoorwaardelijke-regelingen.

¹¹⁸⁷ Een aantal bepalingen van rijksbrede regelingen werden opgenomen in de Cao Rijk. Zo bevat hfdst. 23 Cao Rijk bijvoorbeeld bepalingen over de Substantieel Bezwarende Functies en § 3.3 over de regeling Partiële Arbeidsparticipatie Senioren (PAS). In bijlage 2 van de Cao Rijk is een lijst opgenomen met rijksbrede regelingen die zijn vervallen omdat ze zijn opgegaan in de Cao Rijk. Bijlage 18 van de Cao Rijk geeft een overzicht van de regelingen die vervallen maar nog wel worden toegepast.

¹¹⁸⁸ Een voorbeeld van een bepaling in het ARAR die in strijd is met het Nederlands BW is de toezending van de elektronische loonstrook zonder instemming van de ambtenaar (art. 4.a1 ARAR).

¹¹⁸⁹ Art. 17, derde lid Ambtenarenwet 2017.

¹¹⁹⁰ Art. 4 wet 12 februari 1970 houdende regelen met betrekking tot de loonvorming.

¹¹⁹¹ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 58.

¹¹⁹² L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 153.

¹¹⁹³ STIBBE, "De Wnra: van rechtspositieregeling naar collectieve arbeidsovereenkomst", 11 maart 2019, www.stibbe.com/en/news/-2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeids-overeenkomst.

¹¹⁹⁴ Art. 17 Ambtenarenwet 2017.

¹¹⁹⁵ M.A. SCHNEIDER en E.I. DEKKERS, "Overgangsrecht en transitie" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (197) 203.

aanvullende arbeidsvoorwaardelijke regelingen¹¹⁹⁶ moesten dan weer worden omgevormd tot personeelsreglementen¹¹⁹⁷. Zo kunnen binnen het kader van de Cao Rijk op decentraal niveau afspraken worden gemaakt met de vakbonden die zijn opgenomen in het personeelsreglement van die organisatie en die voor haar werknemers een geheel vormen met de Cao Rijk¹¹⁹⁸.

¹¹⁹⁶ Zie bijvoorbeeld: Aanvullende regelingen arbeidsvoorwaarden, gemeente Krimpen aan den IJssel, *Gemeentebld* 2 juni 2016, nr. 71.480, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-71480.html>.

¹¹⁹⁷ M. VAN WALLENBURG, “De normalisering: het beleid en de uitvoering”, 2019, 5-6, www.wnra.nl/-documenten/brochures/2019/04-/25/essay-normalisering-beleid-en-uitvoering-marieke-van-wallen-burg.

¹¹⁹⁸ § 1 Cao Rijk.

Tabel 20 – Overzicht van de rechtspositieregelingen en collectieve arbeidsovereenkomsten¹¹⁹⁹

SECTOR	RECHTSPOSITIEREGELING ¹²⁰⁰	CAO
Rijk ¹²⁰¹	Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)	Cao Rijk ¹²⁰² ; Aanvullende Cao Rijk Uitzendingen 2020-2024 (ACRU) ¹²⁰³ ; Cao Civiele Experts en Verkiezingswaarnemers 2020-2024 ¹²⁰⁴
Provincies	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies (CAP) ¹²⁰⁵	Cao Provinciale sector ¹²⁰⁶
Gemeenten	Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en Uitwerkingsovereenkomst (CAR- UWO) ¹²⁰⁷	Cao Gemeenten ¹²⁰⁸ ; Cao Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties ¹²⁰⁹ ; Cao Amsterdam ¹²¹⁰
Waterschappen	Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel (SAW) ¹²¹¹	Cao Werken voor waterschappen ¹²¹²

¹¹⁹⁹ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Stand van zaken Wnra-cao’s”, Nieuwsbericht 4 februari 2020, www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's. Zie ook www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel/mijn-werk/huidig-dienstverband/informatie-voor-nieuwe-ambtenaren/werken-bij-de-overheid.

¹²⁰⁰ Het is dan ook belangrijk de rechtspositieregelingen niet te verwarren met het akkoord dat wordt bereikt over de arbeidsvoorwaarden en dat verkeerdelijk als collectieve arbeidsovereenkomst wordt betiteld. De afspraken vervat in het akkoord worden uitgewerkt en vastgelegd in wet- en regelgeving, zoals het Besluit algemene rechtspositie politie en het KB 16 maart 1994 houdende vaststelling van regels ten aanzien van de bezoldiging van de politie (www.acp.nl/werk/cao/). Zo bestaat er bijvoorbeeld een Cao Defensie, een Cao Politie en een Cao Rechterlijke Macht (*supra*, vn. 1.096).

¹²⁰¹ De meeste zelfstandige bestuursorganen volgen de Cao Rijk. Enkele zelfstandige bestuursorganen kenden een eigen rechtspositieregeling voor de inwerkingtreding van de Wnra, die intussen is omgezet in een privaatrechtelijke cao. Het gaat meer bepaald om het Kadaster, de Luchtverkeersleiding Nederland en RDW (zie www.rdw.nl/). Bovendien hadden enkele zelfstandige bestuursorganen al privaatrechtelijke cao's gesloten voor de inwerkingtreding van de Wnra, meer bepaald het UWV (zie www.uwv.nl) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB – www.svb.nl/nl/). Deze zbo's vallen sinds de inwerkingtreding van de Wnra onder de Ambtenarenwet. De cao's kunnen evenwel behouden blijven (MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Stand van zaken Wnra-cao's”, Nieuwsbericht 4 februari 2020, www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's).

¹²⁰² Voor de integrale tekst van de cao, zie www.caorijk.nl/cao/inleiding.

¹²⁰³ Deze cao regelt bijzondere afspraken voorafgaand aan, tijdens en na afloop van een uitzending naar een post in het buitenland. De aanspraken zijn deels een aanvulling op en deels een afwijking van de aanspraken geregeld in de Cao Rijk. De cao vervangt het Dienst Buitenlandse Zaken Voorzieningenstelsel 2018 en het reglement Dienst Buitenlandse Zaken dat betrekking heeft op uitzending van ambtenaren naar posten. Zie voor de tekst van de cao, www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/97857,,130131,/aanvullende%20CAO%20Rijk%20Uitzendingen%20versie%20met%20aangepaste%20bedragen%201.1.2020.pdf.

B. Overgangsrecht

437. Zoals eerder aangehaald, werd op vraag van de vakbonden een overgangsregeling uitgewerkt voor het geval dat op het ogenblik van de inwerkingtreding van de Wnra nog niet alle cao's zouden zijn gesloten¹²¹³ (*supra*, nr. 433). De Wnra bepaalt dat “voor zover en voor zolang op het tijdstip van inwerkingtreding geen collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten waarbij een overheidswerkgever partij is, de reeds vastgestelde algemeen verbindende voorschriften verbindend blijven voor ambtenaren¹²¹⁴ en hun werkgever als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst, voor zover niet in strijd met deze wet of dwingend-rechtelijke bepalingen van burgerlijk recht”¹²¹⁵. We gaan dieper in op de verschillende elementen van deze bepaling.

-
- ¹²⁰⁴ Deze collectieve arbeidsovereenkomst is de opvolger van de regeling civiele experts en verkiezingswaarnemers BZ. De civiele experts en verkiezingswaarnemers hebben al sinds jaar en dag een eigen rechtspositie en arbeidsvoorwaarden, gegeven dat ze een bijzondere rol vervullen. De civiele experts en verkiezingswaarnemers hebben een arbeidsovereenkomst met de Staat, vertegenwoordigd door de minister van Buitenlandse Zaken, voor een civiele missie of verkiezingswaarneming bij een internationale organisatie of buitenlandse overheid. Voor de tekst van de cao, zie www.uitvoering-arbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/-document/docnr/87141,,112785,/gobz19139%20CAO-%20CEV%20getekende%20versie.pdf.
- ¹²⁰⁵ B. gedeputeerde staten van Zeeland houdende Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling Provincies 2018 (CAP 2018), *Provinciaal blad* 30 november 2017.
- ¹²⁰⁶ Voor de integrale tekst van de cao, zie ambtenarensalaris.nl/wp-content/uploads/2019/08/IPO-CAO-provincies_v8_2020.pdf.
- ¹²⁰⁷ De CAR-UWO is samengesteld uit de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR) en de Uitwerkingsovereenkomst (UWO). Voor de integrale tekst van de CAR-UWO, zie caruwo.vng.nl/Integrale-Versie.htm.
- ¹²⁰⁸ Voor de integrale tekst van de cao, zie www.caogemeenten.nl/cao-gemeenten.
- ¹²⁰⁹ Deze collectieve arbeidsovereenkomst voor de Samenwerkende Gemeentelijke Organisaties geldt, net zoals de Cao Gemeenten, voor alle gemeenten. De WSGO, FNV, CNV Overheid en FDO-MHA sloten deze cao met de ambitie om de arbeidsvoorwaarden van de organisaties in de gemeenten uniform te houden. De cao kent dan ook dezelfde arbeidsvoorwaarden als de Cao Gemeenten. Voor de tekst van de cao, zie www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document/docnr/87314,,112774,/Cao%20-SGO%202020%20aanmelding%20SZW.pdf.
- ¹²¹⁰ De gemeente Amsterdam heeft een cao aangemeld met aanvullende bepalingen. De cao is van toepassing op de werknemers die met de gemeente Amsterdam een arbeidsovereenkomst hebben gesloten. Voor de tekst van de cao, zie www.uitvoeringarbeidsvoorwaardenwetgeving.nl/mozard/document-/docnr/86932,,112748,/191212%20CAO%20AMSTERDAM%20TOTAAL.docx.pdf.
- ¹²¹¹ Sectorale Arbeidsvoorwaardenregelingen Waterschapspersoneel (SAW), www.uvw.nl/?s=sectorale+arbeidsvoorwaardenregeling-en&submit=Go.
- ¹²¹² Zie voor de tekst van de cao, www.vvvw.nl/cao/beleidsteksten-cao-2020.
- ¹²¹³ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; E. GEURINK, “Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren”, *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 39.
- ¹²¹⁴ Het gaat om ambtenaren bedoeld in art. 1, eerste lid Ambtenarenwet 2017.
- ¹²¹⁵ Art. 17, derde lid Ambtenarenwet 2017. De Wnra onderwijs bevat een bepaling die hieraan doet denken, maar toch anders is. Overeenkomstig art. X Wnra onderwijs blijven de bepalingen die verwijzen naar de rechtspositieregeling van het personeel en de daarop berustende bepalingen van toepassing tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

438. De bewoordingen “voor zover en voor zolang” wijzen erop dat het wenselijk was om voor de inwerkingtreding van de Wnra collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. De overgangsregeling diende alleen voor het geval dat dit niet mogelijk bleek¹²¹⁶. Barentsen¹²¹⁷ geeft deze woorden nog een andere betekenis. Hij is van oordeel dat hieruit volgt dat de rechtspositieregeling pas vervalt als uit de tekst van de cao en de intentie van de partijen duidelijk blijkt dat dit de bedoeling is. Het is bijgevolg belangrijk dat de cao duidelijk aangeeft op welk ogenblik en in welke mate de rechtspositieregeling geacht wordt vervangen te zijn door de cao. Dit is niet altijd het geval, wat problemen kan veroorzaken. Denk aan het scenario waarbij de overheid een cao sluit met een minderheid van de vakbonden. Heeft dit tot gevolg dat de rechtspositieregeling in haar geheel vervalt? Wat als over bepaalde zaken niets is geregeld in die collectieve arbeidsovereenkomst?¹²¹⁸ Barentsen¹²¹⁹ en Sprengers¹²²⁰ zijn de mening toegedaan dat een cao die alleen deelaspecten regelt, de oude regelingen over de overige facetten onaangeroerd laat. Sprengers merkt daarbij nog op dat het aangewezen is om de aangelegenheden die niet worden geregeld in de cao, maar waarvan het wel de bedoeling is dat ze blijven gelden in het raam van het overgangsrecht, duidelijk te vermelden in de cao. Omgekeerd is het raadzaam om in de cao op te nemen welke rechtspositieregelingen komen te vervallen¹²²¹, zoals men heeft gedaan in de Cao Rijk¹²²². In het verlengde hiervan stellen Dassen en Janssen dat lokale regelingen per 1 januari 2020 enkel vervielen in de mate dat en voor zolang de cao de onderwerpen behandelt die aan bod kwamen in de lokale rechtspositieregelingen, tenzij er in de cao bewust voor wordt gekozen om een bepaald onderwerp te laten vervallen¹²²³. Eén ding is zeker: er blijft onduidelijkheid bestaan. Zo zijn sommige gedragsvoorschriften ook ten dele op de Ambtenarenwet 1929 gebaseerd. Barentsen stelt in dit verband dat artikel 17 Ambtenarenwet 2017 wellicht vooral de grote rechtspositieregelingen voor ogen had, zoals het ARAR en de CAR-UWO. Het lijkt te moeten

¹²¹⁶ Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, a, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

¹²¹⁷ B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 19; B. BARENTSEN, “Overheidscao’s na Rutte II: stilte na de storm?” in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 45-46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

¹²¹⁸ B. BARENTSEN, “Normalisering ambtelijke rechtspositie”, *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, (508) 512.

¹²¹⁹ B. BARENTSEN, “All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie”, *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, (17) 19; B. BARENTSEN, “Overheidscao’s na Rutte II: stilte na de storm?” in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (41) 45-46, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

¹²²⁰ L.C.J. SPRENGERS, “Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 151.

¹²²¹ STIBBE, De Wnra: van rechtspositieregeling naar collectieve arbeidsovereenkomst, 11 maart 2019, www.stibbe.com/en/news/2019/-march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst.

¹²²² Zie bijlage 2 bij Cao Rijk.

¹²²³ S.H.A.M. DASSEN en L.H. JANSSEN, “De Cao Gemeenten beschouwd”, *TAR* 2019, afl. 5, (169) 174.

gaan om arbeidsvoorwaardenregelingen opgesteld in overleg met de vakbonden. Bepaalde regels voor overheids personeel hebben echter een hybride karakter waardoor ze zowel gedragsregels en sancties als arbeidsvoorwaarden bevatten. Indien en voor zover de grondslag van de gedragsregels te vinden is in het werkgeversgezag en het niet gaat om regels gebaseerd op de ambtenarenwet, vormt artikel 660 van boek 7 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek¹²²⁴ de grondslag voor die regels¹²²⁵.

439. De zinsnede “voor zover niet in strijd met deze wet of dwingend rechtelijke bepalingen van burgerlijk recht” is voor de hand liggend. Overeenkomsten mogen nooit afwijken van dwingend recht. Hiernaast bestaat er “driekwart dwingend recht”¹²²⁶ waarvan mag worden afgeweken bij collectieve arbeidsovereenkomst, en “semi dwingend recht” waarvan mag worden afgeweken in een (arbeids)-overeenkomst¹²²⁷. Wanneer bijgevolg een rechtspositieregeling in strijd is met het Nederlands Burgerlijk Wetboek, maar een afwijking bij cao is toegestaan, kunnen de sociale partners beslissen om de oude regeling te behouden of om af te wijken van het driekwart dwingend recht¹²²⁸. Wanneer de rechtspositieregeling in strijd is met het Nederlands Burgerlijk Wetboek en een afwijking bij cao niet is toegestaan, moet verplicht het Burgerlijk Wetboek worden toegepast¹²²⁹. De indieners van het wetsvoorstel geven vier voorbeelden van strijdigheden tussen het Nederlands Burgerlijk Wetboek en het ARAR: het ontslagrecht¹²³⁰, de overdracht van vakantiedagen naar een volgend jaar evenals de

¹²²⁴ Overeenkomstig dit artikel is “*de werknemer verplicht zich te houden aan de voorschriften omtrent het verrichten van de arbeid alsmede aan die welke strekken ter bevordering van de goede orde in de onderneming van de werkgever, door of namens de werkgever binnen de grenzen van algemeen verbindende voorschriften, of overeenkomst aan hem, al dan niet tegelijk met andere werknemers, gegeven*”.

¹²²⁵ B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 14.

¹²²⁶ Voor meer uitleg, zie G.J.J. HEERMA VAN VOSS, “Driekwart dwingend recht” in R.A.A. DUK, A.T.J.M. JACOBS, L.C.J. SPRENGERS, F.B.J. GRAPPERHAUS, G.J.J. HEERMA VAN VOSS en C.W.G. RAYER, *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 121-133.

¹²²⁷ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat is er veranderd?”, www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd.

¹²²⁸ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; L.C.J. SPRENGERS en J. DE WAARD, *Whitepaper Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Wat gaat dat betekenen?*, Xpert ambtenarenrecht, 9 november 2016, (1) 8, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht_Whitepaper_WNRA-1.pdf.

¹²²⁹ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

¹²³⁰ Art. 81, i en art. 95 tot en met art. 99 ARAR.

verjaring ervan¹²³¹, het opleggen van boetes en het vergoeden van schade¹²³²⁻¹²³³. Aangezien de rechtspositieregelingen bindend blijven “als ware het een collectieve arbeidsovereenkomst”, kan de werkgever ze niet eenzijdig wijzigen. De cao’s kunnen enkel worden vervangen door nieuwe collectieve arbeidsovereenkomsten na overleg¹²³⁴. Deze zinssnede doet wel de vraag rijzen of de rechtspositieregelingen doorwerken als collectieve arbeidsovereenkomsten in de individuele arbeidsrelaties, wat zou betekenen dat niet-gebonden ambtenaren er niet rechtstreeks aanspraken aan kunnen ontleen (*supra*, afdeling 1, § 2). Volgens Barentsen lijkt dit niet de bedoeling, al blijkt dit niet met zoveel woorden uit de wetsgeschiedenis¹²³⁵. Ook hier had de wetgever duidelijker kunnen zijn.

¹²³¹ Art. 23a ARAR in vergelijking met boek 7, art. 642 Nederlands BW.

¹²³² Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, d, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html; behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-19, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html.

¹²³³ Over de strijdigheid van de CAR-UWO met het Nederlands Burgerlijk Wetboek, zie S.H.A.M. DASSEN en L.H. JANSSEN, “De Cao Gemeenten beschouwd”, *TAR* 2019, afl. 5, 169-177.

¹²³⁴ Memorie van antwoord bij het voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Eerste Kamer 2013-14, nr. 32.550/C, 7, c, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-C.html.

¹²³⁵ B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 15-16.

HOOFDSTUK 10 – BIJZONDERE REGELINGEN

440. Eerder hebben we reeds aangehaald dat bepaalde categorieën uitgezonderd zijn van de normaliseringswet (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 2, B). Voor deze categorieën is de oude regeling (grotendeels) van kracht gebleven. Dit wil zeggen dat de overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit met deze categorieën¹²³⁶. Zij worden nog steeds eenzijdig aangesteld¹²³⁷ (*infra*, afdeling 2) en ook de eenzijdig vastgestelde rechtspositieregelingen zijn van toepassing gebleven¹²³⁸. Deze categorieën waren ambtenaar onder gelding van de oude regeling¹²³⁹, maar zijn geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet 2017 (*supra*, nr. 332). In de volgende afdelingen bespreken we de regelingen die van toepassing zijn op deze categorieën.

Afdeling 1 – Rechterlijke macht, politie en defensie

441. Voor de sectoren Rechterlijke Macht, Politie en Defensie geldt wel een vorm van georganiseerd overleg. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de verschillende aspecten van de regelingen die voor deze sectoren zijn uitgewerkt.

§ 1. Juridische basis

A. Specifieke wetgeving

442. Voor elk van de sectoren bestaat er een specifieke wet. Voor de sector Defensie vormt de Wet ambtenaren defensie¹²⁴⁰ de basis. Voor de sector Politie is dit de Politiewet 2012 en voor de Rechterlijke Macht de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Deze wetten werden gewijzigd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. Hetzelfde geldt voor de rechtspositiebesluiten¹²⁴¹.

¹²³⁶ Art. 3 Ambtenarenwet 2017. Dit artikel werd gewijzigd en aangevuld bij art. 2.18, A wet 17 april 2019 houdende aanpassing van wetten in verband met de invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren. Zie, voor meer informatie, N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 214.

¹²³⁷ Art. 1, eerste lid, a, art. 12, a en art. 12o, tweede lid, a Wet ambtenaren defensie; art. 2, art. 45, eerste lid en art. 47, eerste lid, a Politiewet 2012; art. 5f Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²³⁸ Art. 12 en art. 12o, tweede lid Wet ambtenaren defensie; art. 47 Politiewet 2012. De notarissen en de gerechtsdeurwaarders hebben geen publiekrechtelijke rechtspositie, behoudens hun benoeming en ontslag (MvT bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/3, II, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-3.html).

¹²³⁹ We merken op dat heel wat uitzonderingscategorieën ook voor de inwerkingtreding van de Wnra waren uitgezonderd van bepaalde delen van de Ambtenarenwet 1929 (zie art. 2 Ambtenarenwet 1929).

¹²⁴⁰ Voorheen was deze wet bekend onder de naam Militaire Ambtenarenwet 1931.

¹²⁴¹ Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren; Besluit algemene rechtspositie politie; Burgerlijk ambtenarenreglement defensie.

B. Ambtenarenwet

443. Hoewel de uitzonderingscategorieën in principe niet onder het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017 vallen, zijn op bepaalde van deze categorieën § 2 tot en met § 4 van de Ambtenarenwet 2017 uitdrukkelijk van toepassing verklaard¹²⁴². Het gaat om de bepalingen die de verplichtingen van de overheidswerkgevers en van de ambtenaren regelen, evenals om de bepalingen betreffende de vertrouwensfuncties. Deze ambtenaren, die buiten de normalisering blijven, zijn zo via een omweg toch nog gebonden aan bepaalde regels die gelden voor de genormaliseerde ambtenaren¹²⁴³.

§ 2. Van ambtenaar naar ambtenaar oude stijl

444. We hebben eerder reeds aangehaald dat de benaming “ambtenaar” behouden is gebleven na de inwerkingtreding van de Wnra, maar dat de betekenis van de term is veranderd (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 1).

445. Onder gelding van de oude regeling waren de uitzonderingscategorieën zonder twijfel ambtenaren. Zij werden aangesteld om werkzaam te zijn in openbare dienst (*supra*, nr. 313). De nieuwe definitie die werd opgenomen in de Ambtenarenwet 2017, vereist echter dat het personeelslid werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst bij een overheidswerkgever (*supra*, nr. 314). Het schoentje knelt bij deze laatste vereiste, aangezien in de Ambtenarenwet 2017 expliciet is bepaald dat de overheidswerkgever geen arbeidsovereenkomst sluit met de opgesomde uitzonderingscategorieën¹²⁴⁴. Ze behouden met andere woorden hun aanstelling. Deze categorieën zijn dan ook geen ambtenaar meer, althans niet in de zin van de Ambtenarenwet 2017. Zij zijn vanzelfsprekend wel nog ambtenaar in de zin van de specifieke wetgeving die op deze beroepsgroepen van toepassing is (*supra*, afdeling 1, § 1).

446. De gewijzigde definitie heeft tot gevolg dat de betekenis van het begrip ambtenaar thans verschilt naar gelang de wet waarover men het heeft. Gemakkelijkheid halve spreekt men van “ambtenaren nieuwe stijl” wanneer men doelt op het overheidspersoneel dat ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 2017. De personeelsleden die ambtenaar waren onder gelding van de oude regeling, benoemt men met “ambtenaren oude stijl”.

¹²⁴² Zie art. 47, derde lid Politiewet 2012 (NS 2012, nr. 315), gewijzigd bij art. IIA Wnra en art. 12o, derde lid Wet ambtenaren defensie (NS 1931, nr. 519, zoals gewijzigd bij (Aanpassingswet) Wnra), ingevoerd bij art. IIB Wnra.

¹²⁴³ B. BARENTSEN, “De Ambtenarenwet 2017” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (9) 15; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 8-9; E. GEURINK, “Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren”, *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 33; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 38; J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 13.

¹²⁴⁴ Art. 3 Ambtenarenwet 2017.

§ 3. Overlegstructuren

447. Ook de uitzonderingscategorieën hebben een plaatsje in het sectorenmodel, meer bepaald binnen de kabinetsectoren. Het gaat om de sector Politie, Rechterlijke macht en Defensie (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 1).

448. We herhalen dat niet elk van deze sectoren lokaal overleg kent. Binnen de sector Defensie wordt bijvoorbeeld enkel overlegd op sectorniveau¹²⁴⁵, hoewel men wel nadenkt over manieren om ook binnen een onderdeel van deze sector kan overleggen over bepaalde onderwerpen¹²⁴⁶ (*supra*, nr. 355).

449. De aangehaalde sectoren zijn ook vertegenwoordigd in het centraal georganiseerd overleg binnen de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 3).

§ 4. Sociale partners

A. Overheidsafvaardiging

1. Politiek verantwoordelijken

450. Onderstaande tabel geeft voor elk van de kabinetsectoren de partijen weer die optreden namens de overheidswerkgevers. We herhalen dat voor de kabinetsectoren de werkgeversverantwoordelijkheid bij de vakministers ligt (*supra*, nr. 0).

¹²⁴⁵ Zie hfdst. 2 Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

¹²⁴⁶ E-mail 3 november 2020 van de heer W.M. Schwab, coördinator wetgeving HDP bij ministerie van Defensie, bedrijfsvoering & bekostiging bij MBO Raad, aan Sarah Palinckx.

Tabel 21 – Werkgevers kabinetsectoren¹²⁴⁷

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKGEVER
Defensie ¹²⁴⁸	Minister van Defensie
Politie ¹²⁴⁹	Minister van Veiligheid en Justitie
Rechterlijke macht ¹²⁵⁰	Minister van Veiligheid en Justitie

2. Voorzitter

451. De politiek verantwoordelijke treedt op als voorzitter van het arbeidsvoorwaarden-overleg. Het voorzitterschap mag worden overgedragen.

Tabel 22 – Voorzitterschap sectoroverleg kabinetsectoren

SECTOR	VOORZITTER	MAG WORDEN OVERGEDRAGEN AAN
Politie	Minister van Veiligheid en Justitie ¹²⁵¹	Een aan te wijzen ambtenaar ¹²⁵²
Rechterlijke Macht	Minister van Veiligheid en Justitie ¹²⁵³	Een aan te wijzen ambtenaar ¹²⁵⁴
Defensie	Minister van Defensie ¹²⁵⁵	De hoofddirecteur personeel van het ministerie ¹²⁵⁶

3. Overige leden van de werkgeversdelegatie

452. De politiek verantwoordelijke wordt bijgestaan door een overheidsdelegatie. De voorzitter van de commissie voor georganiseerd overleg in politieambtenarenzaken wordt bijgestaan door functionarissen die hij zelf aanwijst, evenals door de korpschef of diens

¹²⁴⁷ Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 23, zoek.officielebekend-makingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

¹²⁴⁸ Het overleg in de sectorcommissie Defensie wordt geregeld in het Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

¹²⁴⁹ Het overleg in de commissie voor georganiseerd overleg in politie-ambtenarenzaken wordt geregeld in het Besluit overleg en medezeggenschap politie.

¹²⁵⁰ Het overleg in de sectorcommissie rechterlijke macht wordt geregeld in hfdst. 8 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en in hfdst. 5a Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁵¹ Art. 4, eerste lid Besluit overleg en medezeggenschap politie.

¹²⁵² Art. 4, eerste lid Besluit overleg en medezeggenschap politie.

¹²⁵³ Art. 39b, tweede lid Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁵⁴ Art. 39b, tweede lid Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁵⁵ Art. 7, eerste lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

¹²⁵⁶ Art. 7, eerste lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

vertegenwoordiger¹²⁵⁷. Ook voor de sector Defensie geldt dat de minister functionarissen aanwijst die hem bijstaan bij het overleg¹²⁵⁸. Voor de rechterlijke macht is niets bepaald over de werkgeversdelegatie.

4. Deskundigen

453. Op uitnodiging of met instemming van de voorzitter kunnen deskundigen of andere personen deelnemen aan het overleg¹²⁵⁹.

5. Secretariaat

454. Er bestaat een secretariaat dat ten dienste staat van de partijen bij het overleg¹²⁶⁰.

B. Afvaardiging van de vakorganisaties

1. Vaste partners

455. In de besluiten die het overleg met de sectorcommissies regelen, wordt opgesomd welke centrales van overheidspersoneel vertegenwoordigd zijn in de commissie¹²⁶¹. Dit zijn de vaste partners.

¹²⁵⁷ Art. 4, derde en vierde lid Besluit overleg en medezeggenschap politie.

¹²⁵⁸ Art. 7, tweede lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

¹²⁵⁹ Voor de sector Politie zie art. 4, zevende en achtste lid Besluit overleg en medezeggenschap politie. Voor de sector Defensie zie art. 7, derde en vierde lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie. Voor de sector Rechterlijke Macht zie art. 39b, zevende lid Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁶⁰ Voor de sector Politie zie art. 4, zesde lid Besluit overleg en medezeggenschap politie. Voor de sector Defensie zie art. 25 Besluit georganiseerd overleg sector Defensie. Voor de sector Rechterlijke Macht zie art. 39b, derde en vierde lid Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁶¹ Zie art. 4, eerste lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie; art. 2, tweede lid, a-d Besluit overleg en medezeggenschap politie; art. 50, tweede lid, a Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Tabel 23 – Partijen namens werknemers kabinetsectoren¹²⁶²

SECTOR	PARTIJEN NAMENS WERKNEMERS (VAKBONDEN)
Defensie	<ul style="list-style-type: none"> • VBM (Ambtenarencentrum)¹²⁶³ • FNV/AFMP¹²⁶⁴ • ACOM (CCOOP)¹²⁶⁵ • KVMO (CMHF)¹²⁶⁶
Politie	<ul style="list-style-type: none"> • NPB (ACOP)¹²⁶⁷ • ACP (CCOOP)¹²⁶⁸ • VMHP (CMHF)¹²⁶⁹ • ANPV (Ambtenarencentrum)¹²⁷⁰
Rechterlijke macht	<ul style="list-style-type: none"> • NVvR¹²⁷¹

2. Andere vakbonden

456. Naast de “klassieke” vakbonden kunnen ook andere “representatieve” vakbonden worden toegelaten tot het overleg¹²⁷² (*supra*, hoofdstuk 6, afdeling 3, § 2, B).

3. Aantal leden

457. Voor de sector Politie en de sector Defensie geldt dat elke vakbond twee leden en twee plaatsvervangende leden mag aanwijzen om zitting te hebben in de sectorcommissie¹²⁷³. Voor de sector Rechterlijke Macht is het aantal leden niet bepaald bij wet of besluit.

¹²⁶² Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 23, zoek.officielebekend-makingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

¹²⁶³ VBM staat voor Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel. Voor meer informatie zie www.vbm.info/.

¹²⁶⁴ AFMP staat voor Algemene Federatie van militair en Burger Personeel. Voor meer informatie zie www.afmp.nl/.

¹²⁶⁵ ACOM staat voor de Bond van Defensiepersoneel. Voor meer informatie zie www.acom.nl/.

¹²⁶⁶ KVMO staat voor Koninklijke Vereniging van Marineofficieren. Voor meer informatie zie www.kvmo.nl/.

¹²⁶⁷ NPB staat voor Nederlandse Politiebond. Voor meer informatie zie www.politiebond.nl/.

¹²⁶⁸ ACP staat voor Algemeen Christelijke Politiebond. Voor meer informatie zie www.acp.nl/.

¹²⁶⁹ VMHP staat voor Vereniging van Middelbare en Hogere Politieambtenaren. Voor meer informatie zie www.equipe.me/.

¹²⁷⁰ ANPV staat voor Algemene Nederlandse Politievereniging. Voor meer informatie zie www.anpv.nl/.

¹²⁷¹ NVvR staat voor Nederlandse vereniging voor Rechtspraak. Voor meer informatie zie nvvr.org/.

¹²⁷² Zie art. 2, tweede lid, e Besluit overleg en medezeggenschap politie; art. 4, tweede lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie; art. 50, tweede lid, b Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁷³ Zie art. 2, derde lid Besluit overleg en medezeggenschap politie; art. 6 Besluit georganiseerd overleg sector Defensie.

4. Deskundigen

458. Op uitnodiging of met instemming van de voorzitter kunnen deskundigen of andere personen deelnemen aan het overleg¹²⁷⁴.

§ 5. Overlegaangelegenheden

459. Er kan enkel worden beslist over de aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren, met inbegrip van de algemene regels die het personeelsbeleid vaststellen, nadat daarover overleg is gepleegd binnen de bevoegde commissie¹²⁷⁵. Dit was onder gelding van de oude regeling ook het geval voor de overige sectoren (*supra*, nr. 390).

§ 6. Werking: behoud overeenstemmingsvereiste

460. De uitzonderingscategorieën zijn buiten de normalisering gebleven, wat wil zeggen dat voor deze beroepsgroepen nog steeds geen cao's kunnen worden gesloten. Er is nog steeds een overeenstemmingsvereiste van kracht, die gelijkaardig is aan deze vervat in het ARAR, zoals eerder toegelicht (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 1, § 2)¹²⁷⁶.

§ 7. Behoud rechtspositieregeling

461. Voor de uitzonderingscategorieën zijn de eenzijdig vastgestelde rechtspositieregelingen van toepassing gebleven¹²⁷⁷ (*supra*, hoofdstuk 9, afdeling 1).

Tabel 24 – Rechtspositieregelingen sectoren Politie, Rechterlijke Macht en Defensie

SECTOR	RECHTSPOSITIEREGELING
Politie	Besluit algemene rechtspositie politie (BARP)
Rechterlijke macht	Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (BRRA)
Defensie	Burgerlijk ambtenarenreglement defensie (BARD)

¹²⁷⁴ Zie art. 4, zevende en achtste lid Besluit overleg en medezeggenschap politie; art. 7, derde en vierde lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie; art. 39b, zevende lid Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁷⁵ Art. 3, eerste lid Burgerlijk ambtenarenreglement defensie; art. 3, eerste lid Besluit overleg en medezeggenschap politie; art. 48, eerste lid Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁷⁶ Art. 3, derde lid Besluit georganiseerd overleg sector Defensie; art. 3, derde lid Besluit overleg en medezeggenschap politie; art. 51, eerste lid Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

¹²⁷⁷ Art. 12 en art. 12o, tweede lid Wet ambtenaren defensie; art. 47 Politiewet 2012.

Afdeling 2 – De leden die met rechtspraak belast zijn

462. De leden die met rechtspraak belast zijn en tewerkgesteld zijn bij de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven vallen onder de regeling vervat in hoofdstuk 8 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren¹²⁷⁸. Wat krachtens deze wet wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur, is van overeenkomstige toepassing¹²⁷⁹. Onze toelichting in de vorige afdeling is met andere woorden ook van toepassing op deze categorie (*supra*, afdeling 3).

Afdeling 3 – De leden van de tuchtcolleges

463. Wat de rechtspositie van de leden van de verschillende tuchtcolleges betreft, werden sommige bepalingen betreffende de disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren van toepassing verklaard¹²⁸⁰. Hoofdstuk 8 van deze wet, dat de regeling inzake het georganiseerd overleg bevat, is niet van toepassing op de leden van de tuchtcolleges.

¹²⁷⁸ Art. 4 Beroepswet; art. 5 Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie.

¹²⁷⁹ Zie KB 16 november 2010 houdende regels met betrekking tot de overeenkomstige toepassing van het krachtens de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren bij algemene maatregel van bestuur bepaalde ten aanzien van de leden met rechtspraak belast en de gerechtsauditeurs van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Besluit rechtspositie leden met rechtspraak belast en gerechtsauditeurs CRvB en CBb) (NS 2010, nr. 778).

¹²⁸⁰ Zie bijvoorbeeld wat het veterinaire tuchtcollege betreft art. 8.19 wet 19 mei 2011 houdende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren), dat verwijst naar art. 46c, b en c, art. 46ca, eerste lid, d, art. 46d, tweede lid, art. 46f, art. 46i met uitzondering van het eerste lid, c, art. 46j, art. 46l, eerste lid, a en derde lid, art. 46m, art. 46o en art. 46p Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren; zie wat de (plaatsvervangende) voorzitters en de (plaatsvervangende) leden van de kamers voor het notariaat betreft art. 95, tweede lid Wet op het notarisambt, dat verwijst naar art. 46c, tweede lid, 46d, tweede lid, art. 46f, art. 46g, eerste en tweede lid, art. 46i met uitzondering van het eerste lid, c, art. 46j, art. 46l, eerste lid, a en derde lid, art. 46m, art. 46o en art. 46p, eerste tot en met vijfde lid Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren; zie wat de (plaatsvervangende) voorzitters en de (plaatsvervangende) leden van het tuchtcollege voor de scheepvaart betreft art. 55d, eerste lid Zeevaartbemanningwet, dat verwijst naar art. 46c, tweede lid, art. 46d, tweede lid, art. 46f, art. 46g, eerste en tweede lid, art. 46i eerste lid, a en b en tweede lid, art. 46l, eerste lid, a, art. 46m, art. 46o en art. 46p, eerste tot en met vijfde lid Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren; zie wat de (plaatsvervangende) leden van het tuchtcollege loodsen betreft art. 32, eerste lid Loodsenwet, dat verwijst naar art. 46c, b en c, art. 46d, tweede lid, art. 46f, art. 46l, eerste lid, a en derde lid, art. 46m, art. 46o en art. 46p Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren; zie wat de voorzitter, de leden en de secretaris van de accountantskamer betreft art. 18, vierde lid, dat verwijst naar art. 46c, b en c, art. 46ca, eerste lid, d, art. 46d, tweede lid, art. 46l, eerste en derde lid, art. 46m Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

HOOFDSTUK 11 – ONDERWIJS

464. De onderwijssector vormt een geval apart. De sector valt niet onder de nieuwe regeling, maar hoort evenmin thuis bij de bijzondere regelingen. Sinds 1 januari 2020 geldt de private regeling voor alle onderwijswerkgevers. Hun personeelsleden zijn “gewone” werknemers.

Afdeling 1 – Structuur

§ 1. Onderwijssectoren

465. Eerder werd reeds vermeld dat er binnen het sectorenmodel zeven onderwijssectoren bestaan: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar (beroeps)onderwijs, hoger (beroeps)onderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstituten en Universitair Medische Centra (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 1).

466. Binnen de sector primair onderwijs, voortgezet onderwijs en wetenschappelijk onderwijs, bestaan er twee soorten onderwijs: openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs. Er bestaan ook openbare en private onderzoeksinstituten en openbare en private Universitair Medische Centra (*infra*, § 2).

§ 2. Soorten onderwijs

467. Het Nederlandse onderwijs wordt gekenmerkt door een duaal systeem, met uitzondering van het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs. Men onderscheidt het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs¹²⁸¹. Het openbaar onderwijs is levensbeschouwelijk neutraal en wordt georganiseerd door de overheid¹²⁸². Het bijzonder onderwijs is levensbeschouwelijk niet neutraal en is privaatrechtelijk van aard. Hiernaast bestaan er ook samenwerkingsbesturen, waarbij openbare en bijzondere scholen onder een gemeenschappelijk bestuur vallen. Op een samenwerkingsschool wordt zowel openbaar als bijzonder onderwijs gegeven. Het personeel in dienst van een samenwerkingsbestuur of een samenwerkingsschool is werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Voor de inwerkingtreding van de Wnra werd de rechtspositie van het onderwijspersoneel dus bepaald naar-

¹²⁸¹ Zie art. 23 Nederlandse Gw. Het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs bestond alleen nog in het primair, het voortgezet en het wetenschappelijk onderwijs. In het middelbaar en het hoger beroepsonderwijs bestonden alleen nog bijzondere onderwijsinstellingen en was al het personeel al werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst (L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 8).

¹²⁸² Zie art. 23, derde lid Nederlandse Gw.

gelang het personeel werkzaam was in het openbaar onderwijs, het bijzonder onderwijs, een samenwerkingsbestuur of een samenwerkingschool¹²⁸³.

Afdeling 2 – Juridische basis

§ 1. Onderwijswetten

468. De regeling voor passend onderwijs is vervat in verschillende onderwijswetten. In deze wetten worden ook bepaalde zaken geregeld betreffende het overleg (*infra*, nr. 490). Onderstaande tabel geeft een overzicht van de wet die van toepassing is per sector¹²⁸⁴.

Tabel 25 – Onderwijswetten per sector

SECTOR	WET
Primair onderwijs	Wet op het primair onderwijs ¹²⁸⁵
Voortgezet onderwijs	Wet op het voortgezet onderwijs ¹²⁸⁶
Middelbaar beroepsonderwijs	Wet educatie en beroepsonderwijs ¹²⁸⁷
Hoger (beroeps)onderwijs	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek ¹²⁸⁸
Wetenschappelijk onderwijs	
Onderzoeksinstellingen	
Universitair Medische Centra	

¹²⁸³ F. BREKELMANS en R. VAN SCHOONHOVEN, "Introductie: het cao-model in het onderwijs" in R. VAN SCHOONHOVEN en F.H.J.G. BREKELMANS (eds.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU Symposium op 12 oktober 2018*, VU Law Academy, 2018, (5) 9; J.P. DIKKER, "Het woud van het onderwijsrecht (1)", *TRA* 2012, afl. 4, nr. 35, (11) 11-13; L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 8; E. VAN VLIET, "Wnra in het onderwijs" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (181) 181.

¹²⁸⁴ Voor een volledig overzicht van de wetten en besluiten zie www.onderwijsconsument.nl/onderwijs-wetten/.

¹²⁸⁵ Wet 2 juli 1981 houdende Wet op het basisonderwijs (NS 1981, nr. 468).

¹²⁸⁶ Wet 14 februari 1963 tot regeling van het voortgezet onderwijs (NS 1963, nr. 40).

¹²⁸⁷ Wet 31 oktober 1995 houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (NS 1995, nr. 501).

¹²⁸⁸ Wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (NS 1992, nr. 593).

§ 2. Burgerlijk Wetboek

469. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra zijn de personeelsleden werkzaam bij een onderwijswerkgever private werknemers (*infra*, afdeling 3). Zij zijn werkzaam met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en vallen bijgevolg onder de toepassing van het Burgerlijk Wetboek (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 3).

§ 3. Cao-recht

470. Sinds 1 januari 2020 geldt zowel voor het bijzonder als voor het openbaar onderwijs de bestaande wetgeving die reeds van toepassing was in de private sector¹²⁸⁹ (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 4). Voor het bijzonder onderwijs was dit overigens al het geval voor de inwerkingtreding van de wet.

§ 4. Wnra onderwijs

471. Omdat men voor het personeel werkzaam binnen het openbaar onderwijs en voor het personeel werkzaam binnen het bijzonder onderwijs dezelfde rechtspositie wou (*infra*, nr. 473), heeft men voor deze sector een afzonderlijke wet aangenomen. Deze wet, de Wnra onderwijs, heeft wijzigingen aangebracht aan de Wnra en zo ook aan de Ambtenarenwet 2017, evenals aan verschillende onderwijswetten. In de volgende afdelingen gaan we dieper in op de inhoud van deze wijzigingen en de gevolgen ervan.

Afdeling 3 – Van ambtenaar naar werknemer

472. Voor het bijzonder onderwijs is er niets veranderd sinds de inwerkingtreding van de Wnra. Zowel onder de oude regeling als onder de nieuwe regeling waren de personeelsleden private werknemers¹²⁹⁰.

473. Het openbaar onderwijs daarentegen is een van de groepen voor wie een verschuiving plaatsvond in vergelijking met de oude regeling (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 3). De Wnra zou normaal tot gevolg hebben gehad dat een klein deel van het onderwijspersoneel onder de Ambtenarenwet 2017 zou vallen en het grootste deel niet. Enkele gemeenten vormen namelijk zelf het bevoegde gezag van het openbaar primair en voortgezet onderwijs,

¹²⁸⁹ I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 21, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

¹²⁹⁰ Adv. van de werkgroep ‘Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector’, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 22, 26, zoek.officiele-bekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

waardoor zij normaliter zouden kwalificeren als overheidswerkgever en bijgevolg onder de toepassing van de Ambtenarenwet 2017 zouden zijn begrepen (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 2). De openbare universiteiten, de openbare onderzoeksinstituten en de openbare universitaire medische centra gaan uit van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. Ook voor die instellingen zou dus in principe de Ambtenarenwet 2017 gelden. Het overgrote deel van het openbaar primair en voortgezet onderwijs is echter ondergebracht in een privaatrechtelijke stichting of vereniging¹²⁹¹, die buiten de werkingssfeer van de Ambtenarenwet 2017 vallen¹²⁹². Omdat men voor alle personeelsleden in de sector Onderwijs dezelfde rechtspositie wou¹²⁹³, heeft men er voor geopteerd om voor deze sector een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen¹²⁹⁴. Volgens de Wnra onderwijs worden de onderwijswerkgevers in het openbaar onderwijs¹²⁹⁵ niet beschouwd als overheidswerkgever¹²⁹⁶. Ze zijn dan ook uitgesloten uit het toepassingsgebied van de Ambtenarenwet 2017, net als de onderwijswerkgevers in het bijzonder onderwijs¹²⁹⁷. De personeelsleden uit de openbare onderwijsinstellingen hebben wel een arbeidsovereenkomst gekregen, gegeven dat de aanstelling is voorbehouden voor de uitzonderingscategorieën (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 2, B)¹²⁹⁸.

¹²⁹¹ Sinds 1996 kan een openbare school worden bestuurd door een privaatrechtelijke stichting (art. 1, wet 2 juli 1981 houdende Wet op het basisonderwijs; art. 1 wet 14 februari 1963 tot regeling van het voortgezet onderwijs).

¹²⁹² L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijs geschillen, 2019, 11.

¹²⁹³ S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 14.

¹²⁹⁴ Voorstel van wet tot wijziging van enige wetten in verband met de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren in het onderwijs, *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.089/2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35089-2.html, dat uiteindelijk resulteerde in de Wnra onderwijs. Zie ook KB 24 oktober 2019 houdende intrekking of wijziging van verschillende besluiten in verband met de normalisering van de rechtspositie van het personeel in het openbaar onderwijs (*NS* 2019, nr. 396). Dit besluit zorgt voor de intrekking of wijziging van enkele algemene maatregelen van bestuur die voortvloeien uit de Wnra en de Wnra onderwijs.

¹²⁹⁵ De werkgevers in het bijzonder onderwijs waren nooit overheidswerkgever, ook niet voor de inwerkingtreding van de Wnra.

¹²⁹⁶ Art. 2, tweede lid Ambtenarenwet 2017 werd ingevoerd bij art. I Wnra onderwijs.

¹²⁹⁷ Art. 2, tweede lid Ambtenarenwet 2017 werd ingevoerd bij art. I Wnra onderwijs. Ongeveer 70 % van de onderwijsinstellingen behoort tot het bijzonder onderwijs (adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 22, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/-overig/20151208/_buitengewoon_normale_-sturing_de/meta).

¹²⁹⁸ Er zijn er wel soortgelijke bepalingen opgenomen in de onderwijs-cao's, bijvoorbeeld Cao Universitair Medische Centra 2018-2020 (*Inhouse* scholing – *De WNRA komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, “De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht”, 15 maart 2019).

474. Voor de normalisering was het eigen aan het bijzonder onderwijs dat een werknemer werkzaam was op basis van een akte van benoeming. Zowel de werkgever als de werknemer dienden deze akte te ondertekenen. In het openbaar onderwijs werd gewerkt met een eenzijdige akte van aanstelling¹²⁹⁹. De inwerkingtreding van de Wnra onderwijs had tot gevolg dat de termen “akte van benoeming” en “akte van aanstelling” werden vervangen door de term “arbeidsovereenkomst”¹³⁰⁰.

475. Tabel 26 geeft de regeling voor het bijzonder en openbaar onderwijs weer voor en na de Wnra.

Tabel 26 – Regeling voor en na de Wnra (onderwijs) volgens het type onderwijs

BIJZONDER ONDERWIJS		OPENBAAR ONDERWIJS	
Voor de Wnra	Na de Wnra	Voor de Wnra	Na de Wnra
Geen ambtenaar	Geen ambtenaar	Ambtenaar	Geen ambtenaar
Akte van benoeming	Arbeidsovereenkomst	Akte van aanstelling	Arbeidsovereenkomst

Afdeling 4 – Overlegstructuren

476. Zoals reeds aangehaald, bestond er binnen het sectorenmodel aanvankelijk één onderwijssector: de sector Onderwijs en Wetenschappen. Later werd de onderwijssector verder opgesplitst waardoor het aantal onderwijssectoren werd uitgebreid tot zeven sectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar (beroeps)onderwijs, hoger (beroeps)onderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstituten en Universitair Medische Centra (*supra*, nr. 350).

477. De onderwijssectoren zijn ook vertegenwoordigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 3) en ook lokaal overleg is mogelijk (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 2)¹³⁰¹.

¹²⁹⁹ <https://onderwijs.cnvconnectief.nl/loopbaan/ontwikkel-jezelf/aanstelling/>.

¹³⁰⁰ Zie bijvoorbeeld art. II, H, art. II, K, art. III, H en art. III, K Wnra onderwijs.

¹³⁰¹ Zie bijvoorbeeld paragraaf 3 overlegprot. bij Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020; bijlage VII bij Cao Hoger beroepsonderwijs 2020; art. D.1 ev. Bijlage D bij Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020; art. 1.4 Cao Universitair Medische Centra 2018-2020; bijlage XIII, A bij Cao Primair onderwijs 2019-2020.

Afdeling 5 – Sociale partners

§ 1. Werkgever

A. Werkgeversverenigingen

478. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de partij die namens de werkgever deelneemt aan het overleg per onderwijssector. We herhalen dat sinds de inwerkingtreding van de Wnra de onder-wijswerkgevers binnen het openbaar onderwijs geen overheidswerkgever meer zijn (*supra*, nr. 473).

Tabel 27 – Werkgevers onderwijssectoren¹³⁰²

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKGEVERS
Primair onderwijs ¹³⁰³	PO-Raad
Voortgezet onderwijs ¹³⁰⁴	VO-Raad
Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneducatie ¹³⁰⁵	MBO Raad
Hoger beroepsonderwijs ¹³⁰⁶	Vereniging Hogescholen
Wetenschappelijk onderwijs ¹³⁰⁷	Vereniging van Nederlandse Universiteiten (VSNU)
Onderzoeksinstituten ¹³⁰⁸	Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten (WVOI) ¹³⁰⁹
Universitair Medische Centra ¹³¹⁰	Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU)

479. Overeenkomstig de onderwijswetten¹³¹¹ (*infra*, afdeling 5) zijn de individuele onderwijs-werkgevers verantwoordelijk voor het overleg over en de vaststelling van de arbeidsvoor-

¹³⁰² Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 25, zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/-meta.

¹³⁰³ Zie Cao Primair onderwijs 2019-2020.

¹³⁰⁴ Zie Cao Voortgezet onderwijs 2020.

¹³⁰⁵ Zie overlegprot. bij Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020.

¹³⁰⁶ Zie Cao Hoger beroepsonderwijs 2020.

¹³⁰⁷ Zie Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020.

¹³⁰⁸ Zie www.wvoi.nl/cao-oi-nl/.

¹³⁰⁹ De Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten heeft drie leden, namelijk de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), de Koninklijke Bibliotheek (KB) en de stichting Nederlandse Wetenschappelijk Onderzoek Instituten (NWO-I) (www.wvoi.nl/over-de-wvoi/leden/).

¹³¹⁰ Zie art. 1.3 Cao Universitair Medische Centra 2018-2020.

¹³¹¹ Art. 38 in samenhang gelezen met art. 1 wet 2 juli 1981 houdende Wet op het basisonderwijs (*NS* 1981, nr. 468); art. 40a in samenhang gelezen met art. 1 wet 14 februari 1963 tot regeling van het voortgezet onderwijs (*NS* 1963, nr. 40); art. 4.5 in samenhang gelezen met art. 1.1, j wet 8 oktober 1992 houdende

waarden¹³¹². Net als bij de decentrale overheden (*supra*, tabel 16) dragen de individuele onderwijswerkgevers hun bevoegdheid om te onderhandelen over aan werkgeversverenigingen en mandateren ze hen om namens hen te onderhandelen. Het zijn de leden van de werkgeversverenigingen die het mandaat bepalen en het onderhandelingsresultaat accorderen.

B. Voorzitter

480. Binnen de onderwijssectoren is het gebruikelijk om een onafhankelijke voorzitter aan te duiden voor het cao-overleg. Dit wil zeggen dat de voorzitter geen deel uitmaakt van de werkgeversdelegatie en evenmin van de werknemersdelegatie. Het voorzitterschap mag in de meeste sectoren worden overgedragen indien de voorzitter verhinderd is. Onderstaande tabel geeft de voorzitters weer en de personen aan wie het voorzitterschap in voorkomend geval kan worden overgedragen.

Tabel 28 – Voorzitterschap cao-overleg

SECTOR	VOORZITTER	MAG WORDEN OVERGEDRAGEN AAN
Primair onderwijs	Onafhankelijke voorzitter ¹³¹³	Persoon naar keuze ¹³¹⁴
Voortgezet onderwijs	Onafhankelijke voorzitter ¹³¹⁵	Sociale partners kunnen vervanger aanduiden ¹³¹⁶

bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (*NS* 1992, nr. 593); art. 4.1.2, tweede lid in samenhang gelezen met art. 1.1.1, w wet 31 oktober 1995 houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (*NS* 1995, nr. 501).

¹³¹² Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 25, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

¹³¹³ E-mail 17 november 2020 van mevrouw Sabine Kwaks, juridisch adviseur bij PO-Raad, aan Sarah Palinckx.

¹³¹⁴ Wanneer de voorzitter verhinderd is, kiezen de sociale partners zelf of ze het overleg al dan niet laten doorgaan onder het voorzitterschap van een andere persoon (e-mail 19 november 2020 van mevrouw Judith Verbeek, juridisch adviseur bij PO-Raad, aan Sarah Palinckx).

¹³¹⁵ De onderwijsvakbonden en de VO-raad kiezen samen een externe voorzitter (e-mail 16 november 2020 van mevrouw Danielle de Jong, senior beleidsadviseur, aan Sarah Palinckx).

¹³¹⁶ Het komt niet vaak voor dat de voorzitter verhinderd is, aangezien bij het inplannen van de vergaderingen rekening wordt gehouden met de agenda van de voorzitter. Wanneer de voorzitter toch verhinderd is, kunnen de sociale partners beslissen of het overleg doorgaat of niet. Zij kunnen in voorkomend geval een vervanger aanduiden die voor die dag het voorzitterschap waarneemt (e-mail 16 november 2020 van mevrouw Danielle de Jong, senior beleidsadviseur, aan Sarah Palinckx).

Tabel 28 – Voorzitterschap cao-overleg (vervolg)

SECTOR	VOORZITTER	MAG WORDEN OVERGEDRAGEN AAN
Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneducatie	Onafhankelijke voorzitter ¹³¹⁷	Onafhankelijke vervanger ¹³¹⁸
Hoger beroepsonderwijs	Voorzitter werkgeversdelegatie ¹³¹⁹	Bestuurder die lid is van de werkgeversdelegatie ¹³²⁰
Wetenschappelijk onderwijs	Voorzitter werkgeversdelegatie ¹³²¹	Bestuurder die lid is van de werkgeversdelegatie ¹³²²
Onderzoeksinstellingen	(Onafhankelijke) voorzitter WVOI ¹³²³	Onafhankelijke vervanger ¹³²⁴
Universitair Medische Centra	Lid van het NFU-bestuur ¹³²⁵	/ ¹³²⁶

C. Overige leden

481. De verschillende werkgeversverenigingen duiden een onderhandelingsdelegatie aan, waarin meestal bestuurders van scholen(groepen) en HR-directeuren zetelen.

- ¹³¹⁷ Het overleg over de arbeidsvoorwaarden wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter die door de partijen is aangeduid (e-mail 20 oktober 2020 van mevrouw C.G.M.K. van der Vliet, beleidsadviseur werkgeverszaken, bedrijfsvoering & bekostiging bij MBO Raad, aan Sarah Palinckx).
- ¹³¹⁸ Als de voorzitter verhinderd is, zoeken de partijen bij het overleg naar een onafhankelijke vervanger (e-mail 20 oktober 2020 van mevrouw C.G.M.K. van der Vliet, beleidsadviseur werkgeverszaken, bedrijfsvoering & bekostiging bij MBO Raad, aan Sarah Palinckx).
- ¹³¹⁹ De voorzitter van de werkgeversdelegatie is tevens de voorzitter van het cao-overleg. Het gaat om een bestuurder van een hogeschool (e-mail 10 november 2020 van de heer Hans Bakker, coördinator arbeidsvoorwaarden bij Vereniging Hogescholen, aan Sarah Palinckx).
- ¹³²⁰ Wanneer de voorzitter zelf niet kan deelnemen aan het overleg, dan is het gebruikelijk dat één van de andere bestuurders die deel uitmaakt van de cao-delegatie het voorzitterschap op zich neemt (e-mail 10 november 2020 van de heer Hans Bakker, coördinator arbeidsvoorwaarden bij Vereniging Hogescholen, aan Sarah Palinckx).
- ¹³²¹ De voorzitter van de werkgeversdelegatie voert het woord. Het gaat om een bestuurder van een universiteit (e-mail 25 november 2020 van de heer Johan Huysse, senior beleidsadviseur arbeidsverhoudingen bij VSNU, aan Sarah Palinckx).
- ¹³²² E-mail 25 november 2020 van de heer Johan Huysse, senior beleidsadviseur arbeidsverhoudingen bij VSNU, aan Sarah Palinckx.
- ¹³²³ Art. 3, derde lid bijlage 4 bij Cao Onderzoeksinstellingen 2020. De voorzitter van het WVOI is onafhankelijk en heeft geen stemrecht. Dit is formeel vastgelegd in de statuten van de WVOI (e-mail 4 november 2020 van mevrouw Astrid Tiemessen, secretaris WVOI, aan Sarah Palinckx).
- ¹³²⁴ E-mail 4 november 2020 van mevrouw Astrid Tiemessen, secretaris WVOI, aan Sarah Palinckx.
- ¹³²⁵ Zie art. 1.3, derde lid Cao Universitair Medische Centra 2018-2020. Momenteel wordt het voorzitterschap waargenomen door een duo. Het voordeel hiervan is dat het overleg kan doorgaan wanneer één van beiden verhinderd is (e-mail 26 oktober 2020 van NFU-bureau, aan Sarah Palinckx).
- ¹³²⁶ De voorzitters kunnen zich niet laten vervangen (e-mail 26 oktober 2020 van NFU-bureau, aan Sarah Palinckx).

Voor de sector Hoger beroepsonderwijs bestaat de werkgeversdelegatie bijvoorbeeld uit drie bestuurders van een hogeschool, waarvan één het voorzitterschap waarneemt (*supra*, B), en twee directeuren HR¹³²⁷. In de werkgeversdelegatie aangestuurd vanuit de VSNU zitten eveneens (universitaire) bestuurders, HR-directeuren en personen die ondersteuning bieden. De samenstelling van de werkgeversdelegatie verschilt per cao¹³²⁸. De delegatie die namens de VO-raad onderhandelt met de onderwijsvakbonden bestaat anno 2020 uit drie leden: de voorzitter, een bestuurder bij Achterhoek VO¹³²⁹ en de voorzitter van het college van bestuur van een middelbare school¹³³⁰. Voor de sector Universitair Medische Centra wordt namens de NFU overlegd door een uit haar midden aangewezen onderhandelingsdelegatie¹³³¹. Ook hier kan de samenstelling van deze delegatie wijzigen per cao¹³³².

D. Deskundigen

482. Sommige cao's bepalen dat er deskundigen mogen deelnemen aan het overleg¹³³³.

E. Secretariaat

483. Sommige cao's bevatten bepalingen over een secretariaat¹³³⁴.

§ 2. Vertegenwoordiging van het personeel

484. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vakorganisaties die de thans geldende cao hebben gesloten. Voor sommige sectoren gaat het om vaste partners, daar waar voor andere sectoren de werkgevers vrij zijn om te kiezen met wie ze een cao sluiten (*infra*, nr. 488).

¹³²⁷ E-mail 10 november 2020 van de heer Hans Bakker, coördinator arbeidsvoorwaarden bij Vereniging Hogescholen, aan Sarah Palinckx.

¹³²⁸ E-mail 25 november 2020 van de heer Johan Huyse, senior beleidsadviseur arbeidsverhoudingen bij VSNU, aan Sarah Palinckx.

¹³²⁹ Achterhoek VO is het bestuur van zeventien scholen voor voortgezet onderwijs in de Achterhoek (www.achterhoekvo.nl/).

¹³³⁰ Zie www.vo-raad.nl/over-de-vo-raad/verenigingsorganisatie/onderhandelingsdelegatie-cao-vo.

¹³³¹ Art. 1.3, eerste lid Cao Universitair Medische Centra 2018-2020.

¹³³² E-mail 25 november 2020 van de heer Johan Huyse, senior beleidsadviseur arbeidsverhoudingen bij VSNU, aan Sarah Palinckx.

¹³³³ Zie bijvoorbeeld art. 5 bijlage XIII, B bij Cao Primair onderwijs 2019-2020; art. 3, vijfde lid bijlage 4 bij Cao Onderzoeksinstituten 2019-2020.

¹³³⁴ Zie bijvoorbeeld art. 1.3, vierde lid Cao Universitair Medische Centra 2018-2020; art. 3 bijlage XIII, B bij Cao Primair onderwijs 2019-2020.

Tabel 29 – Vakbonden onderwijssectoren

SECTOR	PARTIJ NAMENS WERKNEMERS (VAKBONDEN)
Primair onderwijs ¹³³⁵	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Onderwijs en Onderzoek • AOb¹³³⁶ • CNVO • AVS¹³³⁷ • FvOv¹³³⁸
Voortgezet onderwijs ¹³³⁹	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Overheid • AOb • CNV Onderwijs • FvOv
Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneducatie ¹³⁴⁰	<ul style="list-style-type: none"> • ABVAKABO FNV • AOb • CNV Onderwijs • UNIENFTO/FvOv
Hogescholen ¹³⁴¹	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Overheid • AOb • CNV Onderwijs • UNIENFTO/FvOv
Universiteiten ¹³⁴²	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Overheid • AC/FBZ (Ambtenarencentrum)¹³⁴³ • VAWO (AOb)/CMHF¹³⁴⁴ • CNV Overheid
Onderzoeksinstituten ¹³⁴⁵	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Overheid • AC/FBZ (Ambtenarencentrum) • VAWO (AOb)/CMHF • CNV Overheid
Universitair Medische Centra ¹³⁴⁶	<ul style="list-style-type: none"> • FNV Zorg en Welzijn • AC/FBZ (Ambtenarencentrum) • CMHF CNV Connectief

485. Het overleg op lokaal of decentraal niveau vindt doorgaans plaats met de vakbonden die partij zijn bij de cao die van kracht is op sectorniveau (*supra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 3)¹³⁴⁷.

¹³³⁵ Zie bijlage XIII, B bij Cao Primair onderwijs 2019-2020.

¹³³⁶ AOb staat voor Algemene Onderwijsbond. Voor meer informatie zie www.aob.nl/.

¹³³⁷ AVS staat voor Algemene vereniging schoolleiders. Voor meer informatie zie avs.nl/vakbond/.

Afdeling 6 – Overlegaangelegenheden

486. Net als bij de andere sectoren (*supra*, hoofdstuk 7) overleggen de sociale partners binnen de onderwijssectoren over de regelingen betreffende de rechtspositie van het personeel en over andere aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel¹³⁴⁸.

Afdeling 7 – Werking

487. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra geldt het cao-recht voor zowel het bijzonder onderwijs als het openbaar onderwijs. Dit betekent dat de werkgevers in principe vrij zijn om te onderhandelen waarover ze willen en met wie ze willen¹³⁴⁹. De cao-partijen binnen de onderwijssectoren hebben er, net als de andere sectoren, voor gekozen om overleg verplicht te stellen voor bepaalde onderwerpen (*supra*, hoofdstuk 7, afdeling 2).

488. Of er ook nog steeds een overeenstemmingsvereiste geldt, hangt af van de sector. De Cao Middelbaar beroepsonderwijs specificeert bijvoorbeeld dat een cao kan worden gesloten door de MBO Raad en ten minste één vakbond. Er geldt dan ook geen bijzondere geschillenregeling voor wanneer de MBO Raad en de aan het overleg deelnemende vakbonden geen overeenstemming bereiken¹³⁵⁰. De Cao Hoger beroepsonderwijs vermeldt dat het overleg (op instellingsniveau) wordt gevoerd tussen één of meer werkgevers en de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties. Vervolgens wordt verduidelijkt dat de concretisering van de overlegpartijen mede afhankelijk is van de ontwikkelingen die zich voordoen ter zake het

¹³³⁸ FvOv staat voor Federatie van Onderwijsvakorganisaties. Voor meer informatie zie www.fvov.nl/.

¹³³⁹ Zie Cao Voortgezet onderwijs 2020.

¹³⁴⁰ Zie Cao Hoger beroepsonderwijs 2020.

¹³⁴¹ Zie overlegprot. bij Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020.

¹³⁴² Zie Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020.

¹³⁴³ FBZ staat voor Federatie van Beroepsorganisaties in de zorg. Voor meer informatie zie www.fbz.nl/.

¹³⁴⁴ VAWO is de Vakbond voor de wetenschap. Voor meer informatie zie www.aob.nl/wo/.

¹³⁴⁵ Zie www.wvoi.nl/cao-oi-nl/.

¹³⁴⁶ Zie Cao Universitair Medische Centra 2018-2020.

¹³⁴⁷ Zie art. C.7 bijlage C Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020; art. 3 overlegprot. bij Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020; art. 1 bijlage XIII, A bij Cao Primair onderwijs 2018-2019; art. 1.4 in samenhang gelezen met art. 1.1 Cao Universitair Medische Centra 2018-2020.

¹³⁴⁸ Zie art. 38 Wet op het primair onderwijs; art. 40a Wet op het voortgezet onderwijs; art. 4.1.2, tweede lid Wet educatie en beroepsonderwijs; art. 4.5, tweede lid Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Zie ook art. 6, eerste lid bijlage XIII, B bij Cao Primair onderwijs 2019-2020; art. 20.1, eerste lid Cao Voortgezet onderwijs 2020; art. 2, eerste lid overlegprot. bij Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020; art. 3 bijlage VII bij Cao Hoger beroepsonderwijs 2020; art. C.4 bijlage C bij Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020; art. 3, eerste lid bijlage 4 bij Cao Onderzoekinstellingen 2019-2020; art. 1.3.1 Cao Universitair Medische Centra 2018-2020.

¹³⁴⁹ E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 32; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?", www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoord-den/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet.

¹³⁵⁰ Art. 2, tweede lid overlegprot. bij Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020.

overleg op macroniveau en mesoniveau¹³⁵¹. We merken hierbij op dat het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs reeds genormaliseerd waren voor de inwerkingtreding van de Wnra. Binnen deze sectoren bestond er met andere woorden ook voor de inwerkingtreding van de Wnra enkel bijzonder onderwijs en geen openbaar onderwijs.

Bepaalde cao's bevatten wel nog een overeenstemmingsvereiste. De Cao Universitair Medische Centra bepaalt zo nog steeds dat de invoering of wijziging van voorbehouden aangelegenheden niet kan plaatsvinden dan nadat de NFU en de meerderheid van de centrales daar overeenstemming over hebben bereikt. Elke centrale heeft één stem¹³⁵². Ook de Cao Primair onderwijs vereist overeenstemming tussen de partijen alvorens een besluit kan worden genomen over een onderwerp van overleg. Er is overeenstemming indien de werkgever en ten minste drie van de vijf vakbonden akkoord gaan¹³⁵³.

Afdeling 8 – Van hybride cao naar privaatrechtelijke cao

489. Voor de inwerkingtreding van de Wnra was de rechtspositie van het onderwijspersoneel voor een belangrijk deel geregeld in cao's. Voor het openbaar onderwijs vormde artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929, net als voor de overige ambtenaren, de grondslag voor de arbeidsvoorwaardenvorming op basis waarvan elk bevoegd gezag van een openbare onderwijsinstelling met de vakorganisaties moest overleggen over een rechtspositiereglement (*supra*, hoofdstuk 9, afdeling 1)¹³⁵⁴. Bijzonder aan de sector Onderwijs was dat het resultaat van het sectoroverleg een cao was¹³⁵⁵. Men heeft binnen elke onderwijssector¹³⁵⁶ getracht om zoveel mogelijk de materiële rechtspositie gelijk te trekken voor het personeel in het openbaar en in het bijzonder onderwijs. Er werd dan ook telkens gekozen voor één enkele cao voor zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs. De formele rechtspositie van de ambtenaren in het openbaar onderwijs werd geregeld in een apart deel van de cao. De cao's vertoonden dan ook een hybride karakter in de zin dat de materiële arbeidsvoorwaarden voor het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs grotendeels op dezelfde leest werden geschroeid. Bepaalde hoofdstukken waren gewijd aan specifieke bepalingen die alleen van toepassing waren op het openbaar dan wel het bijzonder onderwijs. Voor het

¹³⁵¹ Art. 1 bijlage VII bij Cao Hoger beroepsonderwijs 2020

¹³⁵² Art. 1.3.2, eerste lid Cao Universitair Medische Centra 2018-2020.

¹³⁵³ Art. 8 bijlage XIII, B bij Cao Primair onderwijs 2019-2020.

¹³⁵⁴ L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 32-33.

¹³⁵⁵ L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, 2019, 33.

¹³⁵⁶ Er bestaan zeven onderwijssectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar (beroeps)-onderwijs, hoger (beroeps)onderwijs, wetenschappelijk onderwijs, onderzoeksinstituten en Universitair Medische Centra (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 1).

personeel in het openbaar onderwijs dienden de cao's door de werkgever te worden omgezet in een algemeen bindend voorschrift opdat de arbeidsvoorwaarden uit de cao van toepassing zouden zijn¹³⁵⁷. Ambtenaren konden dus pas rechtspositionele aanspraken ontleen aan de bereikte overeenkomst indien deze was vastgelegd in een algemeen verbindend voorschrift¹³⁵⁸, in tegenstelling tot de werknemers werkzaam in het bijzonder onderwijs die rechtstreeks aanspraken konden ontleen aan de cao¹³⁵⁹. Wat de binding betreft, had dit tot gevolg dat alle personeelsleden in het openbaar onderwijs gebonden waren aan het rechtspositiereglement, ongeacht hun lidmaatschap van een vakbond. Voor de personeelsleden in het bijzonder onderwijs hing de binding aan de cao af van het lidmaatschap van een vakbond die de cao had ondertekend of van de aanwezigheid van een incorporatiebeding in de arbeidsovereenkomst (*supra*, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 3)¹³⁶⁰.

490. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra valt al het onderwijspersoneel onder het toepassingsgebied van het arbeidsovereenkomstenrecht en het cao-recht¹³⁶¹. Het is dan ook niet meer nodig om voor het personeel werkzaam bij een openbare school de cao-afspraken over te nemen in een publiekrechtelijke regeling¹³⁶². De hybride cao's werden naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra omgezet naar volledig privaatrechtelijke cao's (*supra*, nr. 428)¹³⁶³. De specifieke bepalingen voor het openbaar onderwijs zijn verdwenen¹³⁶⁴. De onderwijswetten (*infra*, afdeling 5) blijven wel bepalingen bevatten over het georganiseerd

¹³⁵⁷ L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijs geschillen, 2019, 8.

¹³⁵⁸ CRvB 3 juli 2008, nr. 06-6399 AW, ECLI:NL:CRVB:2008:BD7232, TAR 2009/29; CRvB 22 december 2005, nrs. 04/3479 ZW en 04/6090 AW, ECLI:NL:CRVB:2005:AU9118, TAR 2006/58.

¹³⁵⁹ L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijs geschillen, 2019, 33.

¹³⁶⁰ L.C.J. SPRENGERS, F.H.J.G. BREKELMANS, W. LINDEBOOM en E. VAN VLIET, *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijs geschillen, 2019, 34.

¹³⁶¹ E. VAN VLIET, "Wnra in het onderwijs" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (181) 182.

¹³⁶² F. BREKELMANS en R. VAN SCHOONHOVEN, "Introductie: het cao-model in het onderwijs" in R. VAN SCHOONHOVEN en F.H.J.G. BREKELMANS (eds.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU Symposium op 12 oktober 2018*, VU Law Academy, 2018, (5) 12-13.

¹³⁶³ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Stand van zaken Wnra-cao's", Nieuwsbericht 4 februari 2020, www.wn-ra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's.

¹³⁶⁴ E. VAN VLIET, "Wnra in het onderwijs" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (181) 187.

overleg. Er moet blijvend worden overlegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel¹³⁶⁵ (*supra*, afdeling 6).

Tabel 30 – Overzicht van de collectieve arbeidsovereenkomsten voor en na Wnra

SECTOR	VOOR WNRA	NA WNRA
Primair onderwijs	Cao Primair onderwijs 2018-2019 ¹³⁶⁶	Cao Primair onderwijs 2019-2020 ¹³⁶⁷
Voortgezet onderwijs	Cao Voortgezet onderwijs 2018-2019 ¹³⁶⁸	Cao Voortgezet onderwijs 2020 ¹³⁶⁹
Middelbaar (beroeps)onderwijs en volwasseneducatie	Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020 ¹³⁷⁰	(Gewijzigde) Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020 ¹³⁷¹
Hoger (beroeps)onderwijs	Cao Hoger beroepsonderwijs 2018-2020 ¹³⁷²	Cao Hoger beroepsonderwijs 2020 ¹³⁷³

¹³⁶⁵ Zie art. 38 wet 2 juli 1981 houdende Wet op het basisonderwijs (*NS* 1981, nr. 468); art. 40a wet 14 februari 1963 tot regeling van het voortgezet onderwijs (*NS* 1963, nr. 40); art. 4.5 wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (*NS* 1992, nr. 593); art. 4.1.2 wet 31 oktober 1995 houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (*NS* 1995, nr. 501).

¹³⁶⁶ De laatste cao voor de normalisering was de Cao Primair onderwijs 2018-2019, ambtenarsalaris.nl/wp-content/uploads/2018/07/20180723-CAO-PO-2018-2019-def.pdf.

¹³⁶⁷ Voor de tekst van de Cao Primair onderwijs 2019-2020, zie <https://www.poraad.nl/themas-/werkgeverszaken/caoprimaironderwijs/caopo#:~:text=Op%20vrijdag%2010%20januari%202020,voor%20het%20primair%20onderwijs%20getekend.&text=Daarnaast%20krijgen%20alle%20medewerkers%20in,naar%20ratio%20van%20de%20werktijdfactor>.

¹³⁶⁸ De laatste cao voor de normalisering was de Cao Voortgezet onderwijs 2018-2019, ambtenarsalaris.nl/wp-content/uploads/-/2018/08/cao_vo_2018-2019.pdf.

¹³⁶⁹ Voor de tekst van de cao, zie www.vo-raad.nl/system/downloads/attachments/000/000/995/original/CAO_VO_2020.pdf.

¹³⁷⁰ De laatste cao voor de normalisering was de Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020, www.mbo-raad.nl/sites/default/files/publications/bijlage_ii_cao_mbo_2018-2020_070120-20.pdf.

¹³⁷¹ De Cao Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 2018-2020 werd per 1 januari 2020 gewijzigd, onder meer naar aanleiding van de inwerkingtreding van de wet 29 mei 2019 tot wijziging van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, de Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs, de Wet financiering sociale verzekeringen en enige andere wetten om de balans tussen vaste en flexibele arbeidsovereenkomsten te verbeteren (Wet arbeidsmarkt in balans) (*NS* 2019, nr. 219). Voor de tekst van de cao, zie www.aob.nl/wp-content/uploads/2018/11/Cao-middelbaar-beroepsonderwijs-2018-2020.pdf.

¹³⁷² De laatste cao voor de normalisering was de Collectieve Arbeidsovereenkomst voor het hoger beroepsonderwijs 1 april 2018 tot en met 31 maart 2020, ambtenarsalaris.nl/wp-content/uploads/2018/06/085_021_CAO_HBO_2018-2020.pdf.

¹³⁷³ Zie voor de tekst van de cao www.aob.nl/wp-content/uploads/2020/08/CAO_HBO_2020_DEFINITIEF.pdf.

Tabel 30 – Overzicht van de collectieve arbeidsovereenkomsten voor en na Wnra (vervolg)

SECTOR	VOOR WNRA	NA WNRA
Wetenschappelijk onderwijs (universiteiten)	Cao Nederlandse Universiteiten 2017-2019 ¹³⁷⁴	Cao Nederlandse Universiteiten 2019-2020 ¹³⁷⁵
Onderzoeksinstituten	Cao Onderzoeksinstituten 2018-2019 ¹³⁷⁶	Cao Onderzoeksinstituten 2019-2020 ¹³⁷⁷
Universitair Medische Centra	Cao Universitair Medische Centra 2015-2017 ¹³⁷⁸	Cao Universitair Medische Centra 2018-2020 ¹³⁷⁹

¹³⁷⁴ De laatste cao voor de normalisering was de Cao Nederlandse Universiteiten 1 juli 2017 tot en met 31 december 2019, ambtenaren-salaris.nl/wp-content/uploads/2018/06/Onderhandelaarsakkoord_CAO_NU_31-05-18-1.pdf.

¹³⁷⁵ De cao is enkel een technische aanpassing van de cao 2017-2019 naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wnra. Voor de tekst van de cao, zie www.vsnu.nl/files/documenten/CAO/CAO%20Nederlandse%20Universiteiten%2031%20december%202019-%20tm%2031%20december%202020.pdf.

¹³⁷⁶ De laatste cao voor de normalisering was de Cao-Onderzoeksinstituten 2018-2019, ambtenaren-salaris.nl/wp-content/uploads-/2018/05/cao-oi-2018-2019.pdf.

¹³⁷⁷ Zie voor de tekst van de cao, www.wvoi.nl/cao-oi-nl/.

¹³⁷⁸ De Cao Universitair Medische Centra 2015-2017 regelde de rechtspositie van alle medewerkers van de acht Universitair Medische Centra. Voor de zes openbare centra was de cao formeel een publiekrechtelijke rechtspositieregeling. Voor de twee private centra ging het om een cao in de zin van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst. Zie voor de tekst van de cao, www.nfu.nl/img/pdf-/15.11628_Cao_umc_2015-2017_v2.pdf.

¹³⁷⁹ Zie voor de tekst van de cao, <https://www.nfu.nl/voor-umc-medewerkers/cao-universitair-medische-centra>.

HOOFDSTUK 12 – GEZONDHEIDSSECTOR

491. De Nederlandse zorgsector valt niet onder de Wnra. Deze sector wordt nochtans rechtstreeks of op indirecte wijze bekostigd door de collectieve middelen, meer bepaald middels belastingen en verplichte premies. Vanuit dit oogpunt is de gezondheidssector dan ook een semipublieke sector.

492. Vanuit juridisch oogpunt is de zorg echter een privaatrechtelijke sector. De zorgaanbieders zijn namelijk allemaal privaatrechtelijke organisaties. De rechtspositie en de arbeidsvoorwaardenvorming worden bijgevolg beheerst door het privaatrecht. Dit betekent dat het private Cao-recht reeds van toepassing was voor de inwerkingtreding van de Wnra, waardoor het logisch is dat deze sector buiten het toepassingsgebied van deze wet valt.

493. Het feit dat de zorg onder het privaatrecht valt, heeft tot gevolg dat de zorgaanbieders zelf verantwoordelijk zijn voor de kosten en inhoud van de arbeidsvoorwaarden die ze met de vakbonden afspreken. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is bijgevolg niet direct betrokken. Omdat de sector wel wordt bekostigd via collectieve middelen (*supra*, nr. 491), hebben de bewindspersonen van de minister wel een rol in de bekostiging. Ze stellen meer bepaald de budgettaire macrokaders vast en bepalen voor een deel van de sector de tarieven. Het kabinet kan echter niet rechtstreeks sturen op de arbeidsvoorwaarden¹³⁸⁰.

¹³⁸⁰ Adv. werkgroep “Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector”, *Buitengewoon normale sturing. De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien*, Den Haag, 18 juni 2015, bijlage A bij *Parl.St.* Eerste Kamer 2015-16, nr. 32.550/K, 26, zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-637297 en www.eerstekamer.nl/overig/20151208/_buitengewoon_normale_sturing_de/meta.

HOOFDSTUK 13 – VERGELIJKING MET DE PRIVATE SECTOR

494. Sinds de inwerkingtreding van de Wnra bestaan er drie categorieën van “werknemers”. Een eerste categorie betreft de gewone werknemers. Een tweede groep bestaat uit de ambtenaren in de zin van de Ambtenarenwet 2017, de zogenaamde ambtenaren nieuwe stijl. De derde klasse behelst ambtenaren die een uitzonderingspositie innemen, ook wel de ambtenaren oude stijl genoemd¹³⁸¹. Onderstaande tabel zet de verschillen en gelijkenissen tussen deze groepen op een rij.

Tabel 31 – Typologie van het personeel na de inwerkingtreding van de Wnra¹³⁸²

WERKNEMERS PRIVATE SECTOR	AMBTENAREN NIEUWE STIJL	AMBTENAREN OUDE STIJL
Wel of geen werknemer voor de Wnra	Wel of geen ambtenaar voor de Wnra	Ambtenaar voor de Wnra
Geen ambtenaar in de zin van Ambtenarenwet 2017	Ambtenaar in de zin van Ambtenarenwet 2017	Geen ambtenaar in zin van Ambtenarenwet 2017 ¹³⁸³
Arbeidsovereenkomst	Omzetting aanstelling naar arbeidsovereenkomst of behoud arbeidsovereenkomst	Behoud publieke aanstelling
Civiele arbeidsrecht	Civiele arbeidsrecht	Rechtspositie via afzonderlijke wet- en regelgeving
Cao-recht	Cao-recht	Rechtspositieregeling ¹³⁸⁴
Civiele rechter	Civiele rechter	Bestuursrechter (Algemene wet bestuursrecht)
Bijvoorbeeld medewerkers openbare en private scholen	Bijvoorbeeld medewerkers rijksoverheid	Bijvoorbeeld politieambtenaren

¹³⁸¹ L.C.J. SPRENGERS, “Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar”, *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, (13) 15.

¹³⁸² Zie S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 37.

¹³⁸³ Voor bepaalde van deze categorieën werd § 2 tot en met § 4 van de Ambtenarenwet toch van toepassing verklaard (zie art. 47, derde lid Politiewet 2012, gewijzigd bij art. IIA Wnra; art. 12o, derde lid Wet ambtenaren defensie, ingevoerd bij art. IIB Wnra). Voor de meeste uitzonderingscategorieën bestaat een eigen regeling inzake integriteit. Voor het overige werd het wegvallen van de bepalingen van de Ambtenarenwet 1929 opgevangen door andere wets- en reglementswijzigingen.

¹³⁸⁴ Deze regelgeving was voor de inwerkingtreding van de Wnra afgestemd of gebaseerd op de Ambtenarenwet 1929. Deze vervielen op 1 januari 2020 conform art. 17, eerste lid Ambtenarenwet 2017. Voor deze groepen waren dan ook wettelijke aanpassingen nodig om te voorkomen dat na het vervallen van de Ambtenarenwet 1929 en de hierop gebaseerde regelgeving onvoldoende grondslag zou overblijven om hun rechtspositie op te stelen (MVT bij aanpassing van wetten in verband met de

495. Uit tabel 31 blijkt dat de genormaliseerde ambtenaren “nieuwe stijl” nog steeds verschillend zijn van werknemers naar privaatsrecht, gelet op het feit dat de Ambtenarenwet 2017 op hen van toepassing is. De ambtenaren nieuwe stijl ressorteren voor het overige wel onder dezelfde regeling als de private werknemers en zijn vanuit dat perspectief dus ook werknemers¹³⁸⁵. De Ambtenarenwet 2017 werd nodig geacht om het bijzonder karakter van de arbeidsverhouding tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar te benadrukken (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 2)¹³⁸⁶. De ambtenaar blijft een bijzondere werknemer, aangezien hij nog steeds werkt voor de overheid die het algemeen belang dient¹³⁸⁷.

496. Verder zijn er nog enkele subtielere verschillen tussen de regeling van de publieke sector en deze van de private sector. Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector is nog steeds aan meer regels gebonden en de contractvrijheid is beperkter dan in de private sector.

Over bepaalde onderwerpen moet bijvoorbeeld nog steeds verplicht worden overlegd (*supra*, hoofdstuk 7, afdeling 2). Voor de sector Rijk is dit onder meer het geval voor onderwerpen van algemeen belang voor de rechtstoestand van werknemers, voor (aanpassingen aan) het personeelsbeleid, voor de invoering, wijziging of afschaffing van een collectieve afspraak en voorwetswijzigingen die gevolgen hebben voor de werknemers die onder de Cao Rijk vallen en/of die gevolgen hebben voor bestaande afspraken uit de Cao Rijk. Op decentraal niveau dient overlegd te worden over de rechtspositionele en sociale gevolgen van voorgenomen besluiten tot een belangrijke reorganisatie binnen de organisatie (*supra*, nr. 392).

Een andere afwijking van het private recht betreft de verplichting om overeenstemming te bereiken met de vakorganisaties die uitdrukkelijk worden opgesomd in de sectorale cao. De

invoering van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren (Aanpassingswet Wnra), *Parl.St.* Tweede Kamer 2018-19, nr. 35.073/3, 3, www.eerstekamer.nl/behandeling/20181106/memorie_van_toelichting_2/document3/f=/vkt9hykqt9v2.pdf. In de Politiewet 20-12 werd bijvoorbeeld een bepaling opgenomen vergelijkbaar met art. 125 Ambtenarenwet 1929, die als rechtsgrond dient voor het rechtspositiereglement (art. 47 Politiewet 2012, gewijzigd bij art. IIA, A Wnra). Zie ook N. HUMMEL, “De artikel 3-ambtenaren” in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (213) 217.

¹³⁸⁵ *Inhouse* scholing – *De WNRA komt eraan: op weg naar de arbeidsovereenkomst in 2020*, presentatie G. STOUTHART en J. DE WAARD, “De overheids-OR op weg naar het arbeidsrecht”, 15 maart 2019.

¹³⁸⁶ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html; L. JANSSEN, “Op weg naar een nieuwe ambtelijke status”, *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, (5) 10.

¹³⁸⁷ Nota naar aanleiding van het verslag ontvangen op 20 september 2011 bij het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/8, 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32-550/kst-32550-7?resultIndex=7&sorttype=1&sortorder=8>.

overheidswerkgever wordt zo verplicht om overeenstemming bereiken met (de meerderheid van) de “vaste partners” alvorens wijzigingen kunnen worden doorgevoerd (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 2). In de private sector zijn de werkgevers daarentegen in principe vrij om te onderhandelen met wie ze willen (*supra*, nr. 396). We dienen hierbij op te merken dat de sociale partners in de publieke sector zelf hebben gekozen voor een inperking van hun contractvrijheid. Ze waren met andere woorden niet verplicht om af te wijken van het private recht. Dit betekent dat de overheidswerkgevers en de vakorganisaties in de toekomst bijvoorbeeld zouden kunnen besluiten om niet meer te werken met vaste partners waarmee verplicht overeenstemming moet worden bereikt, maar daarentegen het private cao-recht ten volle uitwerking te laten hebben.

HOOFDSTUK 14 – WEDERKERIGHEID BOVEN EENZIJDIGHEID

497. Met de invoering van het overeenstemmingsvereiste (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 1) heeft Nederland een duidelijke stap gezet richting meer tweezijdigheid. Toch school er nog een zekere eenzijdigheid in de oude regeling. De overheidswerkgever was weliswaar gebonden aan het akkoord over de arbeidsvoorwaarden dat werd gesloten met de vakbonden, maar de ambtenaren ontleenden aan dit akkoord geen rechtstreekse rechtspositionele aanspraken. Er konden hen evenmin op grond van de overeenstemming verplichtingen worden opgelegd. Er was slechts sprake van een bindende kracht voor de individuele ambtenaren als de maatregelen waarover de partijen overeenstemming hadden bereikt, hun beslag hadden gekregen in een eenzijdig door de overheid vastgestelde (wijziging van de) rechtspositieregeling (*supra*, hoofdstuk 9, afdeling 1, § 2)¹³⁸⁸. Dit neemt niet weg dat de invoering van het overeenstemmingsvereiste de stap naar een systeem van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten allicht minder groot heeft gemaakt.

498. Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe regeling zegeviert de wederkerigheid. De afspraken over de arbeidsvoorwaarden die worden vastgelegd in een cao, zijn meteen van toepassing in de relatie tussen de overheidswerkgever en de ambtenaar¹³⁸⁹ (*supra*, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 1). Dit heeft tot gevolg dat de vakorganisaties niet meer afhankelijk zijn van de overheidswerkgever betreffende de omzetting van het akkoord over de arbeidsvoorwaarden in bindende regelgeving, wat zorgt voor meer gelijkwaardigheid van beide partijen.

499. Toch kunnen ook bij de nieuwe regeling kanttekeningen worden geplaatst. Zo is de voorzitter van de overlegcommissie in bepaalde sectoren nog steeds afkomstig van de werkgeverszijde (*supra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 1, B), wat een schijn van partijdigheid creëert. De werkwijze van de sector Waterschappen en van sommige onderwijssectoren sluit beter aan bij een model waar wederkerigheid centraal staat. Deze sectoren werken namelijk met een onafhankelijke voorzitter (*supra*, nrs. 363 en 480).

Verder hebben de sociale partners ervoor gekozen om de contractvrijheid die kenmerkend is voor het private model in te perken ten voordele van de vakorganisaties (*supra*, hoofdstuk 6, afdeling 3, § 1; *supra*, hoofdstuk 7, afdeling 2; *supra*, hoofdstuk 8, afdeling 2). Zo blijft er een overeenstemmingsvereiste gelden, waardoor de werkgever verplicht wordt om een akkoord

¹³⁸⁸ CRvB 20 maart 2003, nr. 01/681 AW, ECLI:NL:CRVB:2003:AF6575, rechtspraak.nl; CRvB 24 mei 2002, nr. 99/2020 MAW, ECLI:NL:-CRVB:2002:AE4594, rechtspraak.nl; B. BARENTSEN, “Genormaliseerd cao-recht”, *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, (12) 13; R. JANVIER en I. DE WILDE, “Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector” in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 111; A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 24; TH.A. VELO, *Inzicht in het ambtenarenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2008, 26.

¹³⁸⁹ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat is er veranderd?”, www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd.

te bereiken met de meerderheid van de vakorganisaties (*supra*, hoofdstuk 8, afdeling 2). Deze regeling is verregaander dan de regeling die geldt in de private sector, waarbij de werkgever vrij is om te onderhandelen met wie hij wil en dit zonder de verplichting om een akkoord te bereiken.

HOOFDSTUK 15 – ONDERNEMINGSRADEN

Afdeling 1 – Medezeggenschap

500. Via de Wet op de ondernemingsraden wordt invulling gegeven aan de medezeggenschap. Onder deze term valt het meedenken, meepraten en soms meebeslissen door personeelsleden over (management)beslissingen die (in)direct van belang zijn voor de werkomgeving van de personeelsleden. Het is met andere woorden de bedoeling dat medewerkers invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming in een organisatie¹³⁹⁰.

501. Sinds 1995 is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing op de publieke sector. Het uitgangspunt is dat voor het overheidspersoneel dezelfde medezeggenschapsregels gelden als voor de private werknemers¹³⁹¹. Dit was wetstechnisch de meest eenvoudige weg en hiermee kon worden vermeden dat er ongerechtvaardigde afwijkingen met de marktsector zouden kunnen ontstaan¹³⁹². Wel zijn er enkele specifieke bepalingen vanwege het bijzondere karakter van de overheid (*infra*, afdeling 4).

Afdeling 2 – Toepassingsgebied

502. In Nederland is de Wet op de ondernemingsraden van toepassing op zowel de private als de publieke sector, met uitzondering van de sector Defensie¹³⁹³, bepaalde leden van de rechterlijke macht¹³⁹⁴ en een aantal onderwijs(gerelateerde) instanties¹³⁹⁵.

¹³⁹⁰ A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 29.

¹³⁹¹ A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 34, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

¹³⁹² L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 7.

¹³⁹³ Art. 53a Wet op de ondernemingsraden. Voor deze sector geldt een afzonderlijke regeling: KB 5 juli 2008 houdende regels voor de medezeggenschap van het defensiepersoneel (Besluit medezeggenschap Defensie 2008) (*NS* 2008, nr. 321).

¹³⁹⁴ De wet is niet van toepassing op de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij de Hoge Raad en op de leden van de Raad van State. Ook de leden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen zijn uitgezonderd (art. 53b en art. 53c Wet op de ondernemingsraden).

¹³⁹⁵ De wet is niet van toepassing op de in de wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (*NS* 1992, nr. 593) bedoelde openbare academische ziekenhuizen, op de Koninklijke Nederlandse Akademie Wetenschappen en de Koninklijke Bibliotheek en op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek. Op voordracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan echter bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat deze uitzondering niet geldt ten aanzien van een of meer bepaalde instellingen. Hfdst. VII B Wet op de ondernemingsraden is niet van toepassing op de openbare instelling bedoeld in de wet 31 oktober 1995 houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs (*NS* 1995, nr. 501). De wet stelt regels omtrent het besluit van het bestuur van de bekostigde instellingen voor hoger onderwijs als bedoeld in art. 1.2 wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (art. 53 Wet op de ondernemingsraden). Voor instellingen van het primair onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs is de Wet medezeggenschap

503. De ondernemer is verplicht om een ondernemingsraad in te stellen wanneer ten minste vijftig personen¹³⁹⁶ werkzaam zijn in de onderneming¹³⁹⁷. Het begrip “onderneming” wordt gedefinieerd als “elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst of krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht”¹³⁹⁸. Onder meer het Rijk¹³⁹⁹, de provincies, de gemeenten en de waterschappen worden aangezien als “onderneming”¹⁴⁰⁰, maar ook de ministeries (departementen), de Hoge Colleges van Staat en de gemeentelijke, provinciale en waterschapsorganisaties¹⁴⁰¹. Binnen deze laatste drie categorieën kunnen soms meerdere ondernemingen worden onderscheiden¹⁴⁰².

-
- op scholen van toepassing (wet 30 november 2006 houdende nieuwe bepalingen met betrekking tot medezeggenschap op scholen als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (NS 2006, nr. 658). Voor de openbare universiteiten en hogescholen kan het college van bestuur kiezen om de Wet op de ondernemingsraden al dan niet van toepassing te verklaren (art. 9.30, eerste lid en art. 10.16a wet 8 oktober 1992 houdende bepalingen met betrekking tot het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (NS 1992, nr. 593). Zie ook I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 200-202.
- ¹³⁹⁶ Sommige sectoren hebben deze drempel verlaagd. In art. 13.2 Cao Gemeenten staat bijvoorbeeld dat een ondernemingsraad moet worden ingesteld vanaf 35 personen. Voor meer uitleg zie I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 203.
- ¹³⁹⁷ Art. 2, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.
- ¹³⁹⁸ Art. 1, eerste lid, c Wet op de ondernemingsraden. Zie ook I. DE WILDE, “Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel” in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 202.
- ¹³⁹⁹ De sector Rijk heeft een complexe medezeggenschapsstructuur, bestaande uit ongeveer 220 ondernemingsraden die vaak diverse commissies hebben ingesteld (zie hfdst. VII Wet op de ondernemingsraden). Er zijn ook overkoepelende departementale ondernemingsraden en een Groepsondernemingsraad Rijk voor aangelegenheden die voor alle of de meerderheid van de ministeries van belang zijn (hfdst. V Wet op de ondernemingsraden). Zie ook S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 250.
- ¹⁴⁰⁰ De Staat der Nederlanden, de provincie en de gemeente kwalificeren in dit geval als ondernemers (art. 1, eerste lid, d Wet op de ondernemingsraden) en de secretaris-generaal, de gemeentesecretaris en de provinciesecretaris zijn de bestuurders (art. 1, eerste lid, e Wet op de ondernemingsraden). Zie ook A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 31.
- ¹⁴⁰¹ M.J.S. KORTEWEG-WIERS, P.M.B. SCHRIJVERS en K.F.A.M. WEIJLING, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 66.
- ¹⁴⁰² A.M.A.C. THEUNISSEN, “Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg” in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkgids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 30.

Afdeling 3 – Verkiezingen

504. De in de onderneming werkzame personen kiezen uit hun midden de leden van de ondernemingsraad¹⁴⁰³. De kandidaten moeten niet noodzakelijk worden voorgedragen door een vakorganisatie. Er bestaan ook vrije lijsten¹⁴⁰⁴. De eerste verkiezingen, georganiseerd ter oprichting van een ondernemingsraad, worden georganiseerd door de ondernemer. Eenmaal er een ondernemingsraad is geïnstalleerd, komt het aan de raad toe om verkiezingen te organiseren¹⁴⁰⁵. De nadere regels betreffende de verkiezingen worden vastgelegd in het reglement van de ondernemingsraad¹⁴⁰⁶. Een onderneming bepaalt zelf wanneer ze verkiezingen houdt. Dit hoeft dus niet, zoals in België, voor alle ondernemingen op hetzelfde ogenblik te zijn¹⁴⁰⁷.

Afdeling 4 – Specifieke bepalingen publieke sector

505. De Wet op de ondernemingsraden bevat een hoofdstuk¹⁴⁰⁸ dat specifiek gericht is op de ondernemingsraden bij de overheid¹⁴⁰⁹. We staan kort stil bij de bepalingen van dit hoofdstuk.

§ 1. Politieke ambtsdragers zijn geen bestuurder

506. In de eerste plaats vermeldt de wet dat politieke ambtsdragers geen bestuurder zijn¹⁴¹⁰. Zij zijn bijgevolg niet verplicht om te overleggen met de ondernemingsraad. De ondernemingsraad heeft ook geen adviesbevoegdheid betreffende de benoeming en het ontslag van deze personen¹⁴¹¹.

¹⁴⁰³ Art. 6, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁰⁴ Art. 9, tweede lid Wet op de ondernemingsraden. Zie ook I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 212-213.

¹⁴⁰⁵ I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 211.

¹⁴⁰⁶ Art. 8, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁰⁷ I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 212.

¹⁴⁰⁸ Hfdst. VII B Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁰⁹ De bijzondere bepalingen zijn van toepassing op ondernemingen waarin (nagenoeg) uitsluitend krachtens publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht en op ondernemingen die overheidswerkgever zijn in de zin van de Ambtenarenwet 2017 (art. 46d Wet op de ondernemingsraden).

¹⁴¹⁰ Zo zijn geen bestuurder in de zin van de Wet op de ondernemingsraden: de minister of staatssecretaris bij een ministerie; de commissaris van de Koning, een lid van gedeputeerde staten of een lid van provinciale staten bij een provincie; de burgemeester, een lid van het college van burgemeester en wethouders of een lid van de gemeenteraad bij een gemeente; de voorzitter, een lid van het dagelijks bestuur of een lid van het algemeen bestuur bij een waterschap; de voorzitter van de kamer of een lid van de Kamers der Staten-Generaal; de vicepresident of een lid bij de Raad van State; de president of een lid van de Algemene Rekenkamer; de nationale ombudsman of een substituut-ombudsman (art. 46d, a Wet op de ondernemingsraden).

¹⁴¹¹ F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 316.

§ 2. Primaat van de politiek

507. Een tweede specifieke bepaling heeft betrekking op het primaat van de politiek¹⁴¹². Dit houdt in dat de vaststelling en de uitvoering van taken van publiekrechtelijke lichamen, net als het beleid ten aanzien van die taken, niet formeel moeten worden voorgelegd aan de ambtelijke medezeggenschapsorganen, behoudens wat betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. De ondernemingsraad heeft ten aanzien van deze aangelegenheden geen recht op overleg (*infra*, afdeling 5, § 1), advies (*infra*, afdeling 5, § 3) of instemming (*infra*, afdeling 5, § 4)¹⁴¹³. Er bestaat geen procedure en er dienen evenmin vormvoorschriften in acht te worden genomen. De overheidswerkgever kan zich op ieder moment op het primaat beroepen¹⁴¹⁴. Het primaat van de politiek werd ingevoerd om zoveel mogelijk te vermijden dat de politiek-democratische besluitvorming zou worden gedwarsboord door de ondernemingsraad¹⁴¹⁵. Bepaalde auteurs bevelen aan om de ondernemingsraad wel een raadgevende rol te geven in het politieke besluitvormingsproces¹⁴¹⁶.

¹⁴¹² Art. 46d, b en art. 23, tweede lid Wet op de ondernemingsraden. Zie ook HR (NL) 8 november 2013, nr. 13/00490, ECLI:NL:HR:2013:1139, *TRA* 2014, afl. 2, nr. 17; HR (NL) 9 februari 2007, nr. R06/025HR, ECLI:NL:HR:2007:AZ1647, *NJ* 2007, 102; HR (NL) 20 mei 2005, nr. R04/042HR (OK111), ECLI:NL:HR:2005:AS5953, *NJ* 2005, 380; HR (NL) 1 maart 2002, nr. OK90, ECLI:NL:HR:2002:AD9856, *NJ* 2002, 295; HR (NL) 26 januari 2000, nr. OK78, ECLI:NL:HR:2000:AA4735, *NJ* 2000, 223; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 9 februari 2011, nr. 200.096.953/01, ECLI:NL:GHAMS:2012:BV7331, *JAR* 2012, nr. 105; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 3 juli 2003, nr. 621/2003 OK, ECLI:NL:GHAMS:2003:AH9170, *JAR* 2003, nr. 208; I. DE WILDE, "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (195) 230-233; A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 39-41; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 316-317.

¹⁴¹³ Art. 46d, b en art. 23, tweede lid Wet op de ondernemingsraden. Aangezien de ondernemingsraad geen overlegrecht heeft wanneer het primaat van de politiek speelt, kan er ook geen sprake zijn van een advies- of instemmingsrecht. De wet vereist namelijk dat over een advies- of instemmingsvraag eerst is overlegd in een overlegvergadering (L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 7). De overheidsondernemer zou de inmenging van de ondernemingsraad kunnen verschuiven naar het einde van het besluitvormingstraject door pas in de laatste fase de personele gevolgen te regelen. Dit zal echter op weerstand stuiten in de ondernemingsraad (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 255). Zie ook HR (NL) 9 februari 2007, nr. R06/025HR, ECLI:NL:HR:2007:AZ1647, *NJ* 2007,102; Ondernemingskamer 25 november 2005, *Rechtspraak Ondernemingsraad* 2006, nr. 9; HR (NL) 20 mei 2005, nr. R04/042HR (OK111), ECLI:NL:HR:2005:AS5953, *NJ* 2005, 380; Ondernemingskamer 3 juli 2003, *JAR* 2003, nr. 208; Ondernemingskamer 23 juni 2003, *JAR* 2003, nr. 223; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 316-317.

¹⁴¹⁴ E-mail 24 juli 2021 van de heer Steven Jellinghaus, advocaat-partner bij De Voort advocaten en onderzoeker bij Tilburg Law School, aan Sarah Palinckx.

¹⁴¹⁵ S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 254.

¹⁴¹⁶ S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 254.

508. De interpretatie van de bepaling over het primaat van de politiek heeft tot veel vragen geleid waarover de Hoge Raad en de Ondernemingskamer¹⁴¹⁷ zich hebben moeten buigen. Aanvankelijk paste de Ondernemingskamer vaak de uitzondering van de personele gevolgen toe waardoor de ondernemingsraden hun rechten konden uitoefenen¹⁴¹⁸. Dit was bijvoorbeeld het geval in een geschil over een besluit van de gemeente Amsterdam tot privatisering van de instellingen voor ouderenzorg. De Ondernemingskamer oordeelde dat het besluit ook betrekking had op de gevolgen ervan voor de in de onderneming werkzame personen omdat in het besluit keuzes werden gemaakt op het vlak van de arbeidsvoorwaarden. Zo bleek onder meer uit de tekst van het besluit dat het de bedoeling was om het bij de gemeenten geldende ‘niet op de zorginstellingen afgestemde arbeidsvoorwaardenkader’ te verlaten. Het ging volgens de Ondernemingskamer dan ook om een adviesplichtig besluit¹⁴¹⁹.

509. De Hoge Raad heeft daarentegen steeds geoordeeld dat het primaat van de politiek primeert op de adviesbevoegdheden van de ondernemingsraad¹⁴²⁰. De Ondernemingskamer schaaft zich sinds 2015 ook achter deze uitleg. Uit de rechtspraak van de Hoge Raad blijkt dat zowel besluiten van democratisch gecontroleerde organen als besluiten genomen in een politieke context onder het primaat van de politiek vallen¹⁴²¹. Verder stelt de Hoge Raad dat

¹⁴¹⁷ De Ondernemingskamer is een bijzondere kamer van het Gerechtshof Amsterdam die landelijk bevoegd is voor onder andere het beroep van een ondernemingsraad tegen een adviesplichtig besluit van een ondernemer en verzoeken tot het treffen van voorlopige voorzieningen (zie art. 25-26 Wet op de ondernemingsraden).

¹⁴¹⁸ Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 24 oktober 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AD2638, *JAR* 1996, nr. 245.

¹⁴¹⁹ Zie onder meer: Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 24 oktober 1996, ECLI:NL:GHAMS:1996:AD2638, *JAR* 1996, nr. 245; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 17 juli 1997, nr. 381/97OK, ECLI:NL:GHAMS:1997:AD2760, *JAR* 1997, nr. 183; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 22 juli 1999, nr. 574/99OK, ECLI:NL:GHAMS:1999:AD3073, *JAR* 1999, nr. 193.

¹⁴²⁰ Het oordeel van de Hoge Raad was in elk van de negen zaken waarover zij moest oordelen hetzelfde. In chronologische volgorde: HR (NL) 26 januari 2000, nr. OK78, ECLI:NL:HR:2000:AA4735, *JAR* 2000, nr. 30; HR (NL) 26 januari 2000, nr. OK79, ECLI:NL:HR:2000:-AA4734, *JAR* 2000, nr. 46; HR (NL) 1 maart 2002, nr. OK90, ECLI:NL:PHR:2002:AD9856, *JAR* 2002, nr. 116; HR (NL) 20 mei 2005, nr. R04/042HR (OK111), ECLI:NL:HR:2005:AS5953, *JAR* 2005, nr. 156; HR (NL) 9 februari 2007, nr. R06/025HR, ECLI:NL:HR:2007:AE1647, *JAR* 2007, nr. 72; HR (NL) 8 november 2013, nr. 13/00490, ECLI:NL:HR:2013:1139, *JAR* 2013, nr. 301; HR (NL) 22 maart 2019, nr. 18/-00346, ECLI:NL:HR:2019:397, *JAR* 2019, nr. 111; HR 19 juli 2019, nr. 18/03152, ECLI:NL:HR:2019:1235, *JAR* 2019, nr. 203; HR 17 juli 2020, nr. 19/00150, ECLI:NL:HR:2020:1283, *JAR* 2020, nr. 197.

¹⁴²¹ Zie bijvoorbeeld HR (NL) 1 maart 2002, nr. OK90, ECLI:NL:PHR:2002:AD9856, *JAR* 2002, nr. 116. Met deze uitspraak maakte de Hoge Raad de beslissing van de Ondernemingskamer ongedaan waarin ze oordeelde over de beslissing van het College van procureurs-generaal om een Coördinatiecommissie Rijksrecherche in te stellen, wat gevolgen had voor de positie van de unithoofden. Het College had hiervoor toestemming gekregen van de minister van Justitie, maar had geen advies gevraagd aan de ondernemingsraad. De Ondernemingskamer oordeelde dat het besluit kennelijk onredelijk was, omdat het niet in een politiek proces tot stand was gekomen en het de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen raakte (Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 16 november 2000, *JAR* 2000). De Hoge Raad maakte een einde aan deze uitspraak door te stellen dat het besluit van het College betrekking had op de publiekrechtelijke vaststelling van taken en dat niet alleen besluiten die tot stand komen als onderdeel van het politieke proces in (democratische) organen met (mede)wetgevende bevoegdheid zoals de

de uitzondering die geldt voor de personele gevolgen enkel van toepassing is wanneer het besluit ook strekt tot het regelen van die personele gevolgen¹⁴²². Als de personele gevolgen inherent zijn aan het besluit, maar pas in een latere fase concreet zullen worden uitgewerkt, dan is in die latere fase het primaat van de politiek nog steeds van toepassing op het besluit en is de ondernemingsraad dus niet bevoegd¹⁴²³. Bij een gefaseerde besluitvorming heeft de ondernemingsraad pas bevoegdheden zodra er concreet aanwijsbare personele gevolgen zijn die niet inherent zijn aan het onderliggende besluit. Zolang dit niet het geval is, is er sprake van beleid of het uitvoering geven aan een publiekrechtelijke taak, zodat de ondernemingsraad geen bevoegdheid heeft¹⁴²⁴⁻¹⁴²⁵.

510. Bepaalde auteurs wijzen erop dat de wetgever oorspronkelijk besluitvorming voor ogen had die het politieke proces bij uitstek kenmerken. Denk bijvoorbeeld aan besluiten vastgelegd in de kabinetsformatie of bij collegeonderhandelingen. Uit de rechtspraak blijkt echter dat het primaat van de politiek ook vaak wordt ingeroepen bij besluiten die hier ver van afstaan, zoals bijvoorbeeld een besluit tot het centraliseren van de salarisadministratie van ambtenaren en andere HRM-taken. Een groot deel van de ambtelijke besluitvorming wordt dus onder de paraplu van het primaat van de politiek geplaatst, ook al gaat het om besluiten waar de politieke organen niet of nauwelijks betrokken bij waren. De constante rechtspraak van de Hoge Raad heeft met andere woorden gezorgd voor een ruime invulling van het primaat van de politiek, waardoor de bevoegdheden van de ondernemingsraden sterk

Staten-Generaal, Provinciale Staten en gemeenteraden onttrokken worden aan de rechterlijke toetsing, maar ook besluiten van andere democratisch gecontroleerde organen.

¹⁴²² Zie bijvoorbeeld HR (NL) 26 januari 2000, nr. OK78, ECLI:NL:HR:2000:AA4735, *JAR* 2000, nr. 30; HR (NL) 26 januari 2000, nr. OK79, ECLI:NL:HR:2000:AA4734, *JAR* 2000, nr. 46.

¹⁴²³ Zie HR (NL) 17 juli 2020, nr. 19/00150, ECLI:NL:HR:2020:1283, *JAR* 2020, nr. 197; Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 8 oktober 2018, nr. 200.237.806/01OK, ECLI:NL:GHAMS:2018:4104, *JAR* 2018, nr. 309.

¹⁴²⁴ Zie HR (NL) 17 juli 2020, nr. 19/00150, ECLI:NL:HR:2020:1283, *JAR* 2020, nr. 197. In deze beschikking behandelde de Hoge Raad de vraag of het besluit om een kantoorgebouw waar in de toekomst rijksambtenaren werkzaam zullen zijn, ter advies moet worden voorgelegd aan de ondernemingsraad. De Hoge Raad kan zich vinden in de redenering van de Ondernemingskamer dat het vast-stellingsbesluit strekt tot bevordering van de eenheid, de kwaliteit en de efficiëntie van de huisvesting door de ministeries, wat onderdeel is van de publiekrechtelijke taak van de Staat. Het bestreden besluit is genomen op grond van het vaststellingsbesluit, waarin aan de Directeur-Generaal Overheidsorganisatie is opgedragen om te beslissen over een wijziging van een bestaand masterplan. Die beslissing van de Directeur-Generaal betreft het beleid en de uitvoering van de publiekrechtelijke taak van de Staat om zorg te dragen voor de huisvesting van alle ministeries. Dit beleid, de uitvoering ervan en de in dat kader te nemen besluiten vergen een politieke afweging van de daaraan verbonden voor- en nadelen. Tegen deze achtergrond stelde de Ondernemingskamer vast dat het besluit om het kantoor als standaard rijkskantoor in te richten, onderdeel uitmaakt van een besluit van een democratisch gecontroleerd overheidsorgaan aangaande het beleid en de uitvoering van de publiekrechtelijke taken van de Staat (Gerechtshof Amsterdam (ondernemingskamer) 8 oktober 2018, nr. 200.237.806/01OK, ECLI:NL:GHAMS:2018:4104, *JAR* 2018, nr. 309). Zie ook L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 21-22.

¹⁴²⁵ L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 24, 75.

worden ingeperkt¹⁴²⁶. Bepaalde auteurs wijzen erop dat erover moet worden gewaakt dat de inperking van de bevoegdheden van de ondernemingsraad niet verder reikt dan wat strikt noodzakelijk is voor het primaat van de politiek. Het zou jammer zijn dat deze bepaling (mis)(ge)bruikt zou worden om de ondernemingsraad zoveel mogelijk buiten spel te zetten. De rechten van de ondernemingsraad moeten met andere woorden rechten blijven, en geen gunsten worden¹⁴²⁷.

511. We kunnen besluiten dat de strikte interpretatie van de Hoge Raad tot gevolg heeft dat de rol van de ondernemingsraden bij de overheid zeer beperkt is. Zolang een besluit nog niet strekt tot het regelen van de personele gevolgen, heeft de ondernemingsraad geen rechten. Wanneer het wel gaat om de personele gevolgen, onderhandelt de werkgever in de praktijk vaak met de vakbonden en dus niet in de schoot van de ondernemingsraad¹⁴²⁸.

512. De vraag rijst of het geen goed idee zou zijn om de ondernemingsraad ook verplicht te raadplegen vooraleer besluiten worden genomen die later door de ambtelijke organisatie moeten worden uitgevoerd. Momenteel kan dit enkel bij wijze van een gunst. Volgens bepaalde auteurs zou de ondernemingsraad ook bredere rol kunnen spelen¹⁴²⁹. Over één ding zijn de auteurs het eens: als men een verandering wil realiseren wat betreft de draagwijdte van het primaat van de politiek, dan zal de wetgever moeten tussenkomen. Bepaalde auteurs betreuren het dat hierover bij de invoering van de Wnra niet is nagedacht¹⁴³⁰.

§ 3. Rechterlijk primaat

513. In analoge zin met het primaat van de politiek wordt het rechterlijk primaat beklemtoond. Dit impliceert dat het beleid ten aanzien van en de uitvoering van de rechterlijke taken¹⁴³¹ niet onder de invloed van de medezeggenschapsorganen kan vallen. De toepassing van het rechterlijk primaat neemt niet weg dat de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen (*supra*, nrs. 507 en 508) wel tot de bevoegdheid van de ondernemingsraad behoren¹⁴³².

¹⁴²⁶ L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 24-25.

¹⁴²⁷ Symposium Invloed medezeggenschap bij de overheid, 26 november 2020, georganiseerd door de Vereniging voor Arbeidsrecht.

¹⁴²⁸ L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 26.

¹⁴²⁹ L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 26-27.

¹⁴³⁰ L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 76.

¹⁴³¹ Het gaat om de rechterlijke taken bedoeld in art. 23, tweede en derde lid Wet op de rechterlijke organisatie.

¹⁴³² Art. 46d, c Wet op de ondernemingsraden.

§ 4. Overige specifieke bepalingen

514. Naast het primaat van de politiek en het rechterlijk primaat bevat de Wet op de ondernemingsraden nog enkele andere specifieke bepalingen aangaande de publieke sector. Omdat deze bepalingen minder van belang zijn in het raam van dit proefschrift, beperken we ons tot een opsomming:

- bepaalde bevoegdheden¹⁴³³ van de Sociaal-Economische Raad (SER) worden uitgeoefend door de minister van Binnenlandse Zaken¹⁴³⁴;
- voor de samenstelling van de bedrijfscommissie¹⁴³⁵ bij de overheid kunnen, naast een representatieve organisatie of een organisatie van ondernemers, ook één of meerdere ministers worden aangewezen om de (plaatsvervangende) leden van de commissie te benoemen¹⁴³⁶;
- de verordenende bevoegdheid van de SER geldt niet voor ondernemingen waarin (nagenoeg) uitsluitend personen met een publiekrechtelijke aanstelling werkzaam zijn. Er geldt een uitzondering voor de taak van de SER om de medezeggenschap in de ondernemingen te bevorderen¹⁴³⁷;
- indien de minister van Binnenlandse Zaken een bedrijfscommissie heeft ingesteld¹⁴³⁸, moet die bedrijfscommissie jaarlijks verslag uitbrengen, niet enkel aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en aan de SER¹⁴³⁹, maar ook aan de minister van Binnenlandse Zaken¹⁴⁴⁰;

¹⁴³³ Het gaat om de in de art. 5, art. 8, tweede en derde lid, art. 37, art. 38, art. 39 en art. 41, tweede lid Wet op de ondernemingsraden aan de SER toegekende bevoegdheden. Zo is de minister van Binnenlandse Zaken bijvoorbeeld bevoegd om bedrijfscommissies in te stellen (zie art. 46d, d in samenhang gelezen met art. 37, eerste lid Wet op de ondernemingsraden, *infra*, § 5).

¹⁴³⁴ Zie art. 46d, d Wet op de ondernemingsraden. Alvorens de minister deze bevoegdheden uitoefent, dient hij te overleggen met de betrokken werkgevers(verenigingen) en met de centrales van overheidspersoneel verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (*supra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 3; *supra*, hoofdstuk 6, afdeling 3, § 4). In dit overleg hebben de centrales van overheidspersoneel en de werkgevers(verenigingen) evenveel stemmen (art. 46e, eerste en tweede lid Wet op de ondernemingsraden). Zie ook F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 318.

¹⁴³⁵ Het gaat om bedrijfscommissies die worden ingesteld voor groepen ondernemingen. Binnen deze bedrijfscommissies worden aangelegenheden behandeld betreffende de ondernemingsraden, de centrale ondernemingsraden, de groepsondernemingsraden van deze ondernemingen, de personeelsvertegenwoordiging en de kleine ondernemingen (art. 37, eerste lid Wet op de ondernemingsraden).

¹⁴³⁶ Art. 46d, e in samenhang gelezen met art. 38, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴³⁷ Art. 46d, f in samenhang gelezen met art. 46a Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴³⁸ De bevoegdheid om bedrijfscommissies op te richten komt normaliter toe aan de SER, maar werd uitdrukkelijk overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken (zie art. 46d, d in samenhang gelezen met art. 37, eerste lid Wet op de ondernemingsraden).

¹⁴³⁹ Art. 40, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁴⁰ Laatstgenoemde minister stuurt het verslag door naar de betrokken werkgevers(verenigingen) en de centrales van overheidspersoneel in de ROP. Zie art. 46d, g Wet op de ondernemingsraden.

- bepalingen over de bevoegdheden van de rechterlijke macht betreffende de toepassing van de Wet op de ondernemingsraden bij de gerechten. Het gaat om een competentieregeling voor zaken waarover de kantonrechter moet oordelen¹⁴⁴¹.

Afdeling 5 – Rechten van de ondernemingsraad

515. De ondernemingsraad heeft een aantal basisrechten, meer bepaald een overlegrecht, een initiatiefrecht (*infra*, § 1), een informatierecht (*infra*, § 2), een adviesrecht (*infra*, § 3) en een instemmingsrecht (*infra*, § 4). Daarnaast kunnen er extra bevoegdheden worden toegekend aan de ondernemingsraad via een collectieve arbeidsovereenkomst of via een arbeidsvoorwaardenregeling vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan¹⁴⁴². Een voorbeeld betreft de Cao Werken voor waterschappen, waarin men van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt om het instemmingsrecht van de ondernemingsraad uit te breiden¹⁴⁴³.

§ 1. Overlegrecht en initiatiefrecht

516. Het overleg tussen de ondernemer en de ondernemingsraad is geregeld in hoofdstuk IV van de Wet op de ondernemingsraden. Zowel de ondernemer als de ondernemingsraad kunnen verzoeken om een overlegvergadering¹⁴⁴⁴.

517. Er zijn een aantal aangelegenheden waarover verplicht moet worden overlegd. De ondernemer en de ondernemingsraad moeten bijvoorbeeld verplicht ten minste eenmaal per jaar overleggen over de hoogte en de inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen en afspraken, evenals over de ontwikkeling van de beloningsverhoudingen ten opzichte van het voorgaande jaar per verschillende groep van de in de onderneming werkzame personen¹⁴⁴⁵. Hiernaast kunnen zowel de ondernemer als de ondernemingsraad het initiatief nemen om zaken aan te kaarten waarover zij overleg wenselijk achten¹⁴⁴⁶. De partijen dienen hierbij wel het primaat van de politiek te respecteren (*supra*, afdeling 4, § 2).

¹⁴⁴¹ Art. 46d, h-i Wet op de ondernemingsraden; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 319.

¹⁴⁴² Art. 32, eerste lid Wet op de ondernemingsraden; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, “Collectief Arbeidsrecht”, 18 september 2018. In art. 8.3, tweede lid Cao Werken voor waterschappen is bijvoorbeeld uitvoering gegeven aan deze bepaling. Voor meer informatie over verdere bevoegdheden toegekend aan de ondernemingsraad bij cao, zie MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *OR-bevoegdheden in cao's (een onderzoek naar bij cao verleende OR-bevoegdheden die verder gaan dan de wet; de rol van de OR bij arbeidsduurverkorting; en faciliteiten voor ondernemingsraden)*, Den Haag, 1988, 157 p.

¹⁴⁴³ Art. 8.3, tweede lid Cao Werken voor waterschappen in samenhang gelezen met art. 32 Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁴⁴ Art. 23, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁴⁵ Zie art. 23, tweede lid in samenhang gelezen met art. 31d, eerste en tweede lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁴⁶ Art. 23, tweede en derde lid Wet op de ondernemingsraden.

§ 2. Informatierecht

518. De ondernemingsraad heeft het recht om bepaalde informatie te ontvangen van de ondernemer¹⁴⁴⁷. Het gaat onder meer om informatie die de ondernemingsraad nodig heeft om goed te kunnen functioneren; algemene gegevens aangaande de werkzaamheden en de resultaten van de onderneming; financiële informatie; algemene gegevens inzake de aantallen en de verschillende groepen van de in de onderneming tewerkgestelde personen, net als over het gevoerde sociale beleid; voornemens tot het verstrekken van een adviesopdracht aan een deskundige buiten de onderneming; informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen; informatie over een voorgenomen vaststelling, wijziging of intrekking van een uitvoeringsovereenkomst.

§ 3. Adviesrecht

519. Het adviesrecht¹⁴⁴⁸ stelt de ondernemingsraad in staat om advies uit te brengen over bepaalde door de ondernemer voorgenomen financiële, economische en organisatorische besluiten¹⁴⁴⁹. Denk bijvoorbeeld aan de wijziging van de plaats waar de onderneming haar werkzaamheden uitoefent¹⁴⁵⁰ of een belangrijke inkrimping, uitbreiding of andere wijziging van de werkzaamheden van de onderneming¹⁴⁵¹. De ondernemingsraad heeft ook het recht om te adviseren over besluiten tot benoeming of ontslag van een bestuurder van de onderneming¹⁴⁵². De ondernemer is verplicht om over deze zaken advies te vragen aan de ondernemingsraad, behoudens wanneer het primaat van de politiek speelt (*supra*, nr. 507)¹⁴⁵³⁻¹⁴⁵⁴. Het is belangrijk dat het advies tijdig wordt gevraagd zodat het van wezenlijke invloed kan zijn op het te nemen besluit¹⁴⁵⁵. De ondernemingsraad kan pas een advies uitbrengen nadat over de betrokken aangelegenheid ten minste eenmaal is overlegd in een overlegvergadering (*supra*, § 1)¹⁴⁵⁶. Indien de ondernemer het advies van de ondernemingsraad niet (geheel) volgt, dient de ondernemer aan de ondernemingsraad mee te delen waarom hij afwijkt van het advies¹⁴⁵⁷. De ondernemingsraad kan in dit geval ook beroep instellen tegen het besluit van de ondernemer, net als wanneer feiten of omstandigheden

¹⁴⁴⁷ Zie hfdst. IVB Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁴⁸ Art. 25, art. 26 en art. 30 Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁴⁹ Het gaat om de besluiten limitatief opgesomd in art. 25 Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵⁰ Zie art. 25, eerste lid, f Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵¹ Zie art. 25, eerste lid, d Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵² Art. 30 Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵³ A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 43.

¹⁴⁵⁴ Er bestaat geen procedure die moet worden gevolgd om aan de ondernemingsraad te kennen te geven dat het primaat van de politiek speelt. De overheidswerkgever kan zich hier op ieder moment op beroepen (*supra*, nr. 506; e-mail 24 juli 2021 van de heer Steven Jellinghaus, advocaat-partner bij De Voort advocaten en onderzoeker bij Tilburg Law School, aan Sarah Palinckx).

¹⁴⁵⁵ Art. 25, tweede lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵⁶ Art. 25, vierde lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵⁷ Art. 25, vijfde lid Wet op de ondernemingsraden.

bekend zijn geworden na het uitbrengen van het advies die aanleiding zouden kunnen zijn geweest om een ander advies uit te brengen¹⁴⁵⁸.

§ 4. Instemmingsrecht

520. De ondernemingsraad heeft een instemmingsrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten tot vaststelling, wijziging of intrekking van bepaalde zaken die staan opgesomd in de Wet op de ondernemingsraden. Het gaat onder meer om de regelingen op grond van een pensioenovereenkomst, een winstdelingsregeling of een spaarregeling; een arbeids- en rusttijdenregeling of een vakantieregeling; een belonings- of een functiewaarderingssysteem; een regeling van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het re-integratiebeleid¹⁴⁵⁹. Dit recht zorgt ervoor dat de ondernemer het voorgenomen besluit niet kan uitvoeren als de ondernemingsraad het daar niet mee eens is. De ondernemingsraad kan de regeling dus tegenhouden, maar kan de ondernemer niet verplichten om een besluit te nemen in overeenstemming met zijn wensen¹⁴⁶⁰. Wel dient rekening te worden gehouden met het primaat van de politiek, hoewel dit vooral speelt bij adviesplichtige aangelegenheden (*supra*, § 3) en minder bij instemmingsplichtige aangelegenheden. Het instemmingsrecht heeft doorgaans betrekking op regelingen die sowieso onder de uitzondering van de personele gevolgen vallen, waardoor het instemmingsrecht van ondernemingsraden bij de overheid volledig van toepassing is¹⁴⁶¹. Wel hebben de vakorganisaties een veel grotere rol bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden dan de ondernemingsraden¹⁴⁶² (*infra*, § 5). Zo moet de ondernemingsraad niet instemmen met de primaire arbeidsvoorwaarden¹⁴⁶³. Deze arbeidsvoorwaarden zijn voorbehouden aan het overleg met de vakorganisaties. De ondernemingsraad kan hierover wel zijn standpunt en voorstellen meedelen aan de ondernemer in het raam van het overlegrecht¹⁴⁶⁴ (*supra*, § 1).

¹⁴⁵⁸ Art. 26, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁵⁹ Voor de overige aangelegenheden, zie art. 27, eerste lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁶⁰ A.M.A.C. THEUNISSEN, "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in K.F.A.M. WEIJLING, H.S.P. STUIVER e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer Juridische Uitgevers, 2016, (23) 45.

¹⁴⁶¹ L.C.J. SPRENGERS, S.F.H. JELLINGHAUS, R.J.M. HAMPSTINK, E. UNGER en P.A.M. WITTEVEEN (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 78.

¹⁴⁶² E-mail 26 oktober 2020 van de heer Jasper de Waard, advocaat bij Sprengers Advocaten, aan Sarah Palinckx. Zie ook Rb. Den Haag 13 juni 2019, nr. 7578054 RP VERZ 19-50137, ECLI:NL:RBDHA:2019:6004, *JAR* 2019, nr. 188, overw. 4.2-4.3.

¹⁴⁶³ Het onderscheid tussen de primaire en de secundaire arbeidsvoorwaarden is niet altijd eenvoudig te maken (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 256).

¹⁴⁶⁴ HR (NL) 11 februari 2000, nr. R99/194HR, ECLI:NL:HR:2000:AA4770, *JAR* 2000, nr. 86; masterclass – *Normalisering rechtspositie ambtenaren*, presentatie L. SPRENGERS, "Collectief Arbeidsrecht", 18 september 2018; MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, *OR-bevoegdheden in cao's (een onderzoek naar bij cao verleende OR-bevoegdheden die verder gaan dan de wet; de rol van de OR bij arbeidsduurverkortung; en faciliteiten voor ondernemingsraden)*, Den Haag, 1988, 15; F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 179-180.

521. In de Wet op de ondernemingsraden is er ook sprake van het zogenaamde primaat van de rechtspositieregeling annex de collectieve arbeidsovereenkomst¹⁴⁶⁵. Dit betekent dat er geen instemming vereist is voor zover de aangelegenheid al inhoudelijk is geregeld in een cao of een arbeidsvoorwaardenregeling vastgesteld door een publiekrechtelijk orgaan¹⁴⁶⁶. Een collectieve arbeidsovereenkomst die met de vakorganisaties werd gesloten, primeert met andere woorden op het instemmingsrecht van de ondernemingsraad. Hoe meer dus inhoudelijk wordt vastgelegd in het sectorale of het decentrale overleg, hoe beperkter de rol van de ondernemingsraad¹⁴⁶⁷. De cao moet het onderwerp wel inhoudelijk regelen en mag niets overlaten aan de nadere invulling door de ondernemer. Is dit laatste wel het geval, dan is wel instemming van de ondernemingsraad vereist¹⁴⁶⁸.

522. Besluiten genomen zonder de vereiste instemming van de ondernemingsraad zijn nietig indien de ondernemingsraad binnen de maand een beroep doet op die nietigheid¹⁴⁶⁹. De ondernemingsraad kan vervolgens de kantonrechter verzoeken om aan de ondernemer het verbod op te leggen tot het stellen van handelingen in uitvoering of toepassing van het nietige besluit. De ondernemer kan op zijn beurt aan de kantonrechter vragen om de nietigheid ongedaan te maken¹⁴⁷⁰.

§ 5. Ondernemingsraad versus vakbonden

523. We hebben reeds aangehaald dat de primaire arbeidsvoorwaarden in principe zijn voorbehouden aan het overleg met de vakorganisaties, waardoor het instemmingsrecht van de ondernemingsraad niet geldt (*supra*, § 4). Toch kan de ondernemingsraad ook worden

¹⁴⁶⁵ Art. 27, derde lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁶⁶ In de praktijk levert dit weleens afbakeningsproblemen op tussen de bevoegdheden van de ondernemingsraad en van het lokale arbeidsvoorwaardenoverleg. Het primaat van de cao geldt niet enkel voor de arbeidsvoorwaarden die in de cao zijn geregeld, maar ook voor de arbeidsvoorwaarden die ingevolge de Cao Rijk onderworpen zijn aan het decentraal georganiseerd overleg en hun neerslag vinden in het personeelsreglement. De onderwerpen vermeld in § 27.2 Cao Rijk waarover moet worden overlegd in het decentraal georganiseerd overleg, vallen dus niet onder de bevoegdheid van de ondernemingsraad, zelfs niet als ze worden vernoemd in art. 27 Wet op de ondernemingsraden (S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 256, 258). Zie ook HR (NL) 29 september 2006, nr. R05/145HR, ECLI:NL:HR:2006:AY5701, NJ 2006, 536. In dit arrest verklaart de Hoge Raad de uitzondering op de instemmingsvereiste van toepassing op een publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel. Het Hof vervolgt dat dit des te meer het geval is wanneer de voorwaarden werden vastgesteld in samenspraak met de vakbonden, zoals in deze zaak het geval was.

¹⁴⁶⁷ A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 34, www.sprengers-advocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf. Zie ook N. JANSEN, *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Wolters Kluwer, 2019, 204-211.

¹⁴⁶⁸ F.W.H. VINK en R.H. VAN HET KAAR, *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 189.

¹⁴⁶⁹ Art. 27, vijfde lid Wet op de ondernemingsraden.

¹⁴⁷⁰ Art. 27, zesde lid Wet op de ondernemingsraden.

betrokken bij de totstandkoming van de (primaire) arbeidsvoorwaarden¹⁴⁷¹. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft bevestigd dat een ondernemingsraad kan onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden, maar benadrukt dat de leden van de ondernemingsraad in een hiërarchische verhouding staan tot de werkgever. Vakorganisaties kunnen zich daarentegen zonder vrees onafhankelijk opstellen ten opzichte van de werkgever. Ook de professionaliteit, de specifieke deskundigheid en de brede(re) blik van de vakorganisaties op bepaalde ontwikkelingen kunnen een reden zijn om te kiezen voor onderhandelingen met de vakorganisaties in plaats van met de ondernemingsraad¹⁴⁷². De afspraken die worden gemaakt met de ondernemingsraad, werken overigens niet direct door in de individuele arbeidsverhouding. Deze afspraken moeten worden geïmplementeerd, bijvoorbeeld door de werknemers hiervoor te laten tekenen¹⁴⁷³. Dit probleem kan worden opgelost via een incorporatiebeding dat bevoegdheden toekent aan de ondernemingsraad of via een delegatiebepaling in een cao¹⁴⁷⁴.

524. Zoals eerder aangehaald, hebben de sociale partners ervoor gekozen om voor een aantal onderwerpen overleg met de vaste vakbonden verplicht te blijven stellen (*supra*, hoofdstuk 7, afdeling 2). Aangezien het primaat van de cao blijft bestaan, betekent dit dat over deze aangelegenheden geen instemming moet worden verkregen van de ondernemingsraad mits de werkgever een regeling is overeengekomen met de vakbonden in een collectieve arbeidsovereenkomst. Hoewel de Wnra in principe meer vrijheid heeft gecreëerd om te onderhandelen met de ondernemingsraad, hebben sommige collectieve arbeidsovereenkomsten die zijn gesloten naar aanleiding van de inwerkingtreding van deze wet, de rol van de ondernemingsraad aanzienlijk beperkt. Dit is onder andere het geval voor de sector Gemeenten. Onderwerpen die niet aan het Lokaal Overleg, de opvolger van het georganiseerde overleg, zijn voorbehouden, worden afgetoetst in de ondernemingsraad. Er blijven echter niet veel onderwerpen over voor de ondernemingsraad. De Cao Gemeenten bepaalt dat het Lokaal Overleg van toepassing is op onder meer de functiewaardering en -beloning, de reis- en verblijfskosten¹⁴⁷⁵, maar ook op belangrijke wijzigingen in de organisatie

¹⁴⁷¹ Dit blijkt onder meer uit het voorbeeld van het bedrijf Pon Logistics, waar de ondernemingsraad de jaarlijkse loononderhandeling met de bestuurder voorbereidt en aanpakt. Een convenant geeft de ondernemingsraad instemming over alle arbeidsvoorwaarden van het bedrijf. Tijdens de voorbereiding van de onderhandelingen voert de ondernemingsraad gesprekken met collega's (H. HARTMANN, "Als or onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden? Zo kan het!", *OR/magazine* mei 2019, 10-11).

¹⁴⁷² MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, *Brief 28 september 2018 van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende kamervragen van het lid Wiersma (VVD) over arbeidsvoorwaardenregelingen*. Zie ook J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 31.

¹⁴⁷³ S.H.A.M. DASSEN, G.P.F. VAN DUREN, L.H. JANSSEN en K.M.J.R. MAESSEN, *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 33; S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 28.

¹⁴⁷⁴ Gerechtshof Amsterdam 4 maart 2014, nr. 200.101.410/01, ECLI:NL:GHAMS:2014:646, *JAR* 2014, nr. 119, 852.

¹⁴⁷⁵ Art. 12.2, eerste lid, a Cao Gemeenten.

met ingrijpende personele gevolgen¹⁴⁷⁶. Deze laatste begrippen doen denken aan de vroegere medezeggenschap¹⁴⁷⁷. De praktijk dient uit te wijzen wat precies de rol zal zijn van de ondernemingsraden bij het overleg over de arbeidsvoorwaarden. Volgens bepaalde auteurs blijft het uitgangspunt dat de werkgever over de primaire arbeidsvoorwaarden moet onderhandelen met de vakbonden¹⁴⁷⁸. Ook Van Steenbergen is deze mening toegedaan en stelt dat de werkgever geen arbeidsvoorwaardenregeling kan overeenkomen met de ondernemingsraad als er in de onderneming of sector vakbonden zijn. Volgens deze auteur kan een werkgever dus niet vrij kiezen tussen een overeenkomst met de ondernemingsraad of met de vakbonden, de vakbonden dienen te primeren¹⁴⁷⁹. Er kunnen dan ook vraagtekens worden geplaatst bij de praktijk waarbij een werkgever bewust geen (nieuwe) cao sluit met de vakbonden omdat hij gunstigere arbeidsvoorwaarden kan afspreken met de ondernemingsraad¹⁴⁸⁰.

525. De conclusie is dat er diverse verhoudingen mogelijk zijn tussen de vakbonden en de ondernemingsraad. De onderwerpen waarover overleg wordt georganiseerd en waarover de ondernemingsraad medezeggenschap heeft, zijn verdeeld. Dit was voor de Wnra ook al het geval. Er is ook sprake van een grote verwevenheid tussen beiden doordat veel ondernemingsraden bestaan uit leden die tevens lid zijn van een vakbond. Vaak vormen deze personen een verbinding tussen beide overlegtafels¹⁴⁸¹. Terpstra besluit voorzichtig dat de rol van de ondernemingsraad na de invoering van de Wnra niet wezenlijk is veranderd¹⁴⁸². De ruimte voor de ondernemingsraden om te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden lijkt in ieder geval niet te zijn toegenomen¹⁴⁸³.

¹⁴⁷⁶ Art. 12.2, vijfde lid Cao Gemeenten.

¹⁴⁷⁷ R. VINK en V. STAVLEU, "CAO Gemeenten: Ondernemingsraad buitenspel en gemeenschappelijke regelingen, pas op!", www.declercq.com/kennisblog/cao-gemeenten-ondernemingsraad-buitenspel-en-gemeenschappelijke-regelingen-pas-op/.

¹⁴⁷⁸ M. MIDDELDORP, "Kunnen bonden buiten spel worden gezet?", 24 april 2019, www.potjonker.nl/kunnen-bonden-buiten-spel-worden-gezet/.

¹⁴⁷⁹ R. VAN STEENBERGEN, "De vakbond inruilen voor de OR, kan dat zomaar?", *TRA* 2019, afl. 12, nr. 106, (10) 14.

¹⁴⁸⁰ In dit verband is de zaak tegen supermarktketen Jumbo interessant. De vakbonden stapten naar de rechter omdat Jumbo de arbeidsvoorwaardenregeling afgesproken met de ondernemingsraad wilde toepassen. Zij kregen gelijk omdat Jumbo de cao die was gesloten met de vakbonden niet had opgezegd (Rb. Oost-Brabant ('s-Hertogenbosch) 24 januari 2019, nr. 6890046, ECLI:NL:RBOBR:2019:89, *JAR* 2019, nr. 42). Dit is intussen wel gebeurd en Jumbo meent dan ook dat ze de arbeidsvoorwaardenregeling overeengekomen met de ondernemingsraad mag toepassen. Zie ook R. VAN STEENBERGEN, "De vakbond inruilen voor de OR, kan dat zomaar?", *TRA* 2019, afl. 12, nr. 106, (10) 13.

¹⁴⁸¹ J. KOOISTRA, S.F.H. JELLINGHAUS, E. HUISMAN en C.F. SPARRIUS, *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 32.

¹⁴⁸² A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 36, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

¹⁴⁸³ A.A.W. TERPSTRA, "Normalisering van collectief overleg en de OR", *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, (33) 36-37, www.sprengers-advocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

DEELBESLUIT

526. De afgelopen decennia zijn de arbeidsverhoudingen in de Nederlandse overheidssector grondig gewijzigd onder invloed van het normaliseringsproces. Er werd aansluiting gezocht bij de private sector, waarbij heel wat wetten en principes van toepassing werden verklaard op de publieke sector. Hierbij werd zoveel mogelijk getracht om te waken over de gelijkwaardigheid van de verschillende partijen die deelnemen aan het sociaal overleg (*supra*, nr. 393). Die gelijkwaardigheid vormt een heikel thema binnen de publieke sector, aangezien de overheid een bijzondere positie bekleedt.

527. Van oudsher werd gesteld dat een overheidswerkgever de arbeidsvoorwaarden eenzijdig moet kunnen vastleggen op de door hem gewenste wijze als hij geen overeenstemming bereikt met de vakbonden. Desalniettemin werd reeds in 1989 het overeenstemmingsvereiste ingevoerd, dat de bevoegdheid van de overheid om de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen en te wijzigen danig heeft ingeperkt (*supra*, nr. 407). Toch heeft dit uitgangspunt nog enkele decennia standgehouden als argument in het verzet tegen het sluiten van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Hier kwam verandering in met de Wnra, die het sluitstuk vormt van het normaliseringsproces. Met de invoering van deze wet werd er resoluut voor gekozen om de rechtspositie van ambtenaren vorm te geven overeenkomstig het model van de private sector, met inbegrip van de tewerkstelling op basis van een arbeidsovereenkomst en de mogelijkheid om juridisch bindende cao's te sluiten. Men kon niet langer negeren dat de redenen die oorspronkelijk pleitten voor een bijzondere rechtspositie voor de ambtenaren, door de tijd achterhaald waren (*supra*, nr. 279).

528. Het voorgaande neemt niet weg dat overheidswerknemers nog steeds bijzonder zijn. Ze blijven verschillen van private werknemers omdat ze werken voor een bijzondere werkgever. De ambtenarenwet, die volgens sommige auteurs ook had kunnen worden afgeschaft (*supra*, nr. 297), moet het bijzondere karakter van ambtenaren veiligstellen. Hoewel voor het overige in principe de regeling van de private sector ten volle toepassing vindt, houdt men toch nog vast aan enkele principes die kenmerkend zijn voor het oude ambtenarenrecht. Blijkbaar werd de stap naar een systeem van collectieve arbeidsverhoudingen waar de contractvrijheid zonder beperkingen geldt, toch als iets te groot ervaren. De belangrijkste stap is echter wel gezet, namelijk die richting een model van juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten die rechtstreeks van toepassing zijn in de relatie tussen de werknemer en de werkgever (*supra*, nr. 410).

529. Hoewel alle ambtenaren bijzonder blijven, zijn sommigen meer bijzonder dan anderen. Voor bepaalde categorieën werd een normalisering van hun rechtspositie niet mogelijk geacht, waardoor de oude regeling voor hen (grotendeels) van toepassing is gebleven. Een punt van kritiek is dat het om een aanzienlijk deel van de ambtenaren gaat, namelijk 1 op 5.

Bovendien blijven er verschillende systemen van collectieve arbeidsverhoudingen bestaan. Positief is dat men heeft getracht om binnen dezelfde sector zoveel mogelijk uniformiteit te garanderen. De sector Onderwijs vormt het voorbeeld bij uitstek. Voor deze sector is men erin geslaagd om al het personeel onder dezelfde regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen te brengen. Doordat cao's worden gesloten per onderwijssector, kan een regeling op maat van de sector worden uitgewerkt.

530. Of de Nederlandse regeling in de praktijk goed werkt, zal moeten blijken. Niettegenstaande eventuele verbeterpunten, hebben de Nederlanders op z'n minst aangetoond dat niets onmogelijk is. Ondanks de sterke tegenwind waarmee de initiatiefnemers van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra geconfronteerd werden, heeft de normalisering(swet) in Nederland zonder al te veel problemen ingang gevonden. Kortom: waar een wil is, is een weg.

DEEL III – VOORSTELLEN TER MODERNISERING VAN DE REGELING VAN DE COLLECTIEVE ARBEIDSVERHOUDINGEN IN DE BELGISCHE PUBLIEKE SECTOR

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

Afdeling 1 – Opbouw

531. Dit deel van het proefschrift heeft tot doel voorstellen te formuleren om de actuele regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector te moderniseren, zodat deze beter aansluit bij het gewijzigde overheidslandschap. We werken verschillende mogelijke pistes uit, de ene al ingrijpender dan de andere.

532. In het volgende hoofdstuk geven we aan hoe het huidige vakbondsstatuut kan worden gemoderniseerd, zonder al te verregaande wijzigingen door te voeren. De focus ligt op het wegwerken van een aantal technische en inhoudelijke knelpunten.

533. In het derde hoofdstuk onderzoeken we de mogelijkheid om de Cao-wet uit te breiden tot de publieke sector. Eerst gaan we dieper in op de stand van zaken, waarbij we nagaan in welke mate de Cao-wet vandaag al van toepassing is op publiekrechtelijke werkgevers. Vervolgens analyseren we per deelfacet of de Cao-wet een beter alternatief zou kunnen bieden voor de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector, evenals welke problemen zich zouden kunnen voordoen bij een veralgemeende toepassing van de Cao-wet in de publieke sector.

534. Met onze bevindingen van de vorige twee hoofdstukken in het achterhoofd, geven we in het vierde hoofdstuk aan hoe een eigenzinnige regeling voor de publieke sector gestalte zou kunnen krijgen. Deze oefening is ingegeven vanuit het idee dat een combinatie van de voordelen van de Cao-wet met de eigenheden van de publieke sector mogelijk tot het meest optimale resultaat leidt.

535. In het vijfde hoofdstuk belichten we enkele andere vormen van inspraak van het personeel die hun nut hebben bewezen in de private sector, meer bepaald de ondernemingsraad, het comité voor preventie en bescherming op het werk en de vakbondsafvaardiging. We gaan na of deze ook een toegevoegde waarde zouden kunnen hebben binnen het bredere geheel van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

536. Het zesde hoofdstuk is gewijd aan een aantal transversale kwesties: de organisatie van sociale verkiezingen, de ontslagbescherming van de personeelsvertegenwoordigers en het primaat van de politiek. Deze thema's verdienen een behandeling in een afzonderlijk hoofdstuk omdat ze de focus in de voorgaande hoofdstukken overstijgen.

Afdeling 2 – Nederland is België niet, en omgekeerd

537. In de volgende hoofdstukken besteden we, waar mogelijk en relevant, doorlopend ook aandacht aan rechtsvergelijking met Nederland. De vraag is hoe het Nederlandse model voor en na de inwerkingtreding van de Wnra (*supra*, deel II) inspiratie kan bieden om het model van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector te moderniseren. Vanzelfsprekend kent deze vergelijking beperkingen aangezien er een aantal belangrijke verschillen bestaan tussen België en Nederland. We lichten deze verschillen toe in de volgende paragrafen.

§ 1. Samenstelling overheidspersoneel

538. In de eerste plaats kent Nederland een “monocultuur”, wat betekent dat het personeel van een overheidswerkgever meestal ofwel uit ambtenaren ofwel uit contractanten bestaat. Dit was al voor de Wnra het geval. Het vermijden van twee verschillende regimes binnen dezelfde organisatie was trouwens een belangrijke leidraad bij het afbakenen van de uitzonderingen op de toepasselijkheid van de Ambtenarenwet 2017 (*supra*, nr. 324). In België daarentegen bestaat het personeel bij vrijwel alle¹⁴⁸⁴ overheidswerkgevers uit zowel ambtenaren als contractanten, wat ertoe leidt dat er ook nu al uiteenlopende regimes naast elkaar bestaan binnen dezelfde organisatie.

§ 2. Verankering rechtskarakter in de Grondwet

539. Hoewel het aantal overheidscontractanten in België gestaag toeneemt, is het in tegenstelling tot in Nederland niet mogelijk om de grote meerderheid van de ambtenaren allen tegelijk een arbeidsovereenkomst aan te bieden. Een essentieel verschil tussen België en Nederland betreft namelijk de verankering van de juridische aard van de arbeidsverhouding in de Grondwet (en de BWHI). De Nederlandse Grondwet vermeldt niets over dit

¹⁴⁸⁴ Er zijn zelfs overheidsinstellingen die enkel contractuele personeelsleden tewerkstellen, zoals onder meer Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn en VITO (zie art. 28, eerste lid Gecoördineerde statuten 24 april 2007 Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) (*BS* 20 september 2007)). De VRT neemt sinds 1996 enkel nog personeelsleden met een arbeidsovereenkomst in dienst (zie VRT, *Jaarverslag 2016*, eigen uitgave, 151, www.vrt.be). Art. I.4, § 5, eerste lid, 1°, 2°, 3° en 4° Vlaams Personeelsstatuut beschrijft in welke gevallen contractuelen in dienst kunnen worden genomen. De minister bevoegd voor bestuurszaken stelt, samen met de functioneel bevoegde minister, een lijst van de contractuele functies die ressorteren onder de noemer van bijkomende en specifieke opdrachten (zie art. I.4, § 5, tweede lid Vlaams Personeelsstatuut). Daaraan is uitvoering gegeven bij MB 14 mei 2008 houdende vaststelling van de bijkomende of specifieke opdrachten bij de Diensten van de Vlaamse overheid (*BS* 26 mei 2008). Bijlage 1 van dit MB bevat per beleidsdomein een opsomming van de functies die als bijkomende of specifieke opdrachten contractueel kunnen worden ingevuld. Vaak voorkomende functies die in deze lijsten opduiken zijn schoonmaakpersoneel, cateringpersoneel en ICT-profielen. Zie ook I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK* 2017, (366) 375; R. JANVIER, “Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende ‘ménage à trois’” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, (1) 15).

rechtskarakter van de tewerkstelling in overheidsdienst waardoor het zowel van publiek-rechtelijke als privaatrechtelijke aard kan zijn¹⁴⁸⁵.

540. Wat de Belgische federale overheid betreft, valt uit artikel 107, tweede lid van de Grondwet af te leiden dat de ambtenaren bij de algemene besturen – met andere woorden de federale centrale administraties – eenzijdig moeten worden benoemd, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen¹⁴⁸⁶. Uitgaande van de *founding father's* theorie, is gebleken dat de grondwetgever oorspronkelijk de bedoeling had om welbepaalde taken die de uitoefening van imperiumfuncties inhielden, via benoeming in te vullen. Vanuit een rechtshistorische benadering zijn er voldoende argumenten om de interpretatie van artikel 107, tweede lid van de Grondwet tot zijn actuele, historisch te verantwoorden draagwijdte te beperken, omdat dit grondwetsartikel louter de gezagsfuncties beoogt. De moeilijkheid is om duidelijk te kunnen afbakenen wat dan precies gezagsfuncties zijn. De vraag of de overstap naar een volledig contractuele tewerkstelling – al dan niet met een wijziging van de Belgische Grondwet¹⁴⁸⁷ en/of de BWHI¹⁴⁸⁸ – juridisch tot de mogelijkheden behoort, werd reeds be-

¹⁴⁸⁵ A.K. KOEKKOEK (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 509-510 en P.E.M. MESSER-DINNISSSEN, *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 206-207, beiden aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 446-447.

¹⁴⁸⁶ Overeenkomstig art. 107, tweede lid Gw. benoemt de Koning (lees: de uitvoerende macht) de ambtenaren bij het algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, behoudens de door de wetten gestelde uitzonderingen. Andere ambtenaren benoemt de Koning alleen krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling (art. 107, derde lid Gw.). Zie ook A. DE BECKER, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, (167) 180; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 447; A. DE BECKER, "Hoe de sneltrein een boemeltrein werd: de invloed van het arrest Jadot op de Copernicushervorming", *CDPK* 2007, (39) 45; A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 353-365; J. SOHIER, "La fonction publique face à l'effet « copernic »: mythe ou réalité?", *JT* 2003, (221) 227; B. WEEKERS, *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 37; J. VELAERS, *De Grondwet en de raad van State: afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 369-370.

¹⁴⁸⁷ Art. 37 en art. 107, tweede lid Gw. die een belemmering vormen voor een volledig contractuele tewerkstelling op het niveau van de federale besturen, zijn niet voor herziening vatbaar verklaard (zie Verklaring 5 april 2019 tot herziening van de Grondwet (BS 23 mei 2019)).

¹⁴⁸⁸ Art. 87, § 2 en § 3 BWHI.

antwoord door De Wilde, Janvier en De Becker¹⁴⁸⁹. De wenselijkheid¹⁴⁹⁰ daarvan is nog een andere kwestie¹⁴⁹¹.

541. Voor de gemeenschaps- en gewestregeringen bevat de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI) een soortgelijke bepaling, die stelt dat iedere regering de benoemingen doet van haar administratie¹⁴⁹². De afdeling Wetgeving van de Raad van State interpreteert artikel 87, § 2 van de BWHI¹⁴⁹³ analoog met het hierboven aangehaalde grondwetsartikel (*supra*, nr. 540). Daarbij dient te worden onderstreept dat dit artikel enkel de ministeries (of ministeriediensten) bindt, meer bepaald de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid¹⁴⁹⁴. Dat is, voor alle duidelijkheid, niet het geval voor de niet-ministeriediensten,¹⁴⁹⁵ te weten de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en (publiekrechtelijk vormgegeven) extern verzelfstandigde agentschappen. Voor deze entiteiten bestaan er geen wettelijke bezwaren tegen een principiële contractuele tewerkstelling.

542. Een belangrijke vraag die in dit verband kan worden opgeworpen, is of er nog steeds een voldoende verantwoording bestaat om artikel 87, § 2 van de BWHI – per analogie – op dezelfde wijze te interpreteren als artikel 107, tweede lid van de Grondwet. Het klopt dat er een zekere gelijkenis is tussen deze beide bepalingen. De autonomie vanwege de gemeenschappen en de gewesten om een eigen invulling te geven aan de rechtspositie van hun personeel, is doorheen de afgelopen decennia echter gestaag toegenomen.

Na de eerste staatshervorming en bij de totstandkoming van de BWHI in 1980 gold simpelweg dat het personeel van de gemeenschappen en de gewesten onder de regels viel zoals van toepassing op de personeelsleden in federale overheidsdienst¹⁴⁹⁶. Het huidige artikel 87, § 2

¹⁴⁸⁹ Zie I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 11 ev., www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid; I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? – Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK* 2017/3, (366) 308-388.

¹⁴⁹⁰ De Wilde en Janvier hebben getracht een afwegingskader aan te reiken om de discussie te stofferen (zie I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 22-31, steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties-/20170325-sbv-nota-contractuele.pdf).

¹⁴⁹¹ Zie in dit verband I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 22-31, www.vlaanderen.be/publicaties-/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

¹⁴⁹² Art. 87, § 2, eerste lid BWHI.

¹⁴⁹³ BWHI staat voor Bijz.W. 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BS 15 augustus 1980).

¹⁴⁹⁴ Cf. art. 1.2, 2° Vlaams Personeelsstatuut.

¹⁴⁹⁵ Het ontwerp van B.VI.Reg. tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de personeelsplanning en de juridische vorm van de tewerkstelling, geeft de volgende definitie van een niet-ministeriedienst: “de entiteiten, raden en instellingen die onder het toepassingsgebied van dit besluit vallen maar niet behoren tot een Vlaams ministerie”.

¹⁴⁹⁶ Het oorspronkelijke art. 87, § 3 BWHI luidde als volgt: “Onverminderd het bepaalde in deze afdeling, wordt het personeel onderworpen aan de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op de in vast

BWHI kwam ook al voor in de oorspronkelijke versie van de BWHI en heeft in de tussentijd enkel twee veeleer technische aanpassingen ondergaan. Dat kan niet worden gezegd van de andere paragrafen van deze bepaling zodat het ons niet ongepast lijkt om de uitlegging van § 2 van artikel 87 van de BWHI in een aangepast perspectief te plaatsen.

Een eerste versoepeling kwam er met de wijzigende bijzondere wet van 8 augustus 1988¹⁴⁹⁷ waardoor de gemeenschappen en gewesten principieel bevoegd werden verklaard om de regeling vast te stellen die betrekking heeft op het administratief en geldelijk statuut van hun vast, tijdelijk en hulppersoneel¹⁴⁹⁸. Bij het opstellen van de rechtspositie van hun personeel dienden de gemeenschappen en de gewesten zich echter te houden aan de contouren zoals uitgetekend in het zogenaamde Algemene Principesbesluit¹⁴⁹⁹⁻¹⁵⁰⁰.

Het culminatiepunt in dit autonomiseringsproces is ongetwijfeld het “verdwijnen” van het artikel uit de BWHI¹⁵⁰¹ dat de wettelijke basis¹⁵⁰² vormde voor het hierboven aangehaalde Algemene Principes-besluit¹⁵⁰³. Daarmee zijn de banden tussen de regels voor het federale overheidspersoneel en die voor het personeel van de gemeenschappen en gewesten in feite totaal doorgeknipt.

verband benoemde ambtenaren, het tijdelijk personeel, het hulppersoneel en het tijdelijk werkliedenpersoneel van het Rijk.”.

¹⁴⁹⁷ BS 13 augustus 1988.

¹⁴⁹⁸ Art. 87, § 3 BWHI, zoals gewijzigd bij art. 12, § 2 Bijz.W. 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Uiteraard werd en wordt een uitzondering gemaakt voor de pensioenregeling aangezien deze aangelegenheid een federale materie is. Vandaar ressorteert het gemeenschaps- en gewestpersoneel inzake de pensioenregeling nog steeds onder de wettelijke en statutaire regelen die van toepassing zijn op het vast, tijdelijk en hulppersoneel van het Rijk.

¹⁴⁹⁹ Art. 87, § 4 BWHI (zoals ingevoegd bij art. 12, § 3 Bijz.W. 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en voor de vervanging ervan bij Bijz.W. 6 januari 2014 – *infra*), waarnaar art. 87, § 3 BWHI in de aanhef verwees. De tekst van het toenmalige art. 87, § 4 BWHI luidde als volgt: *“Een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na advies van de [Regeringen]], wijst die algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van het Rijkspersoneel aan, welke van rechtswege van toepassing zullen zijn op het personeel van de Gemeenschappen en de Gewesten, evenals op het personeel van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten, met uitzondering van het personeel bedoeld in artikel 17 van de Grondwet.”.*

¹⁵⁰⁰ Het betrof het KB 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (BS 9 januari 2001).

¹⁵⁰¹ De bijzondere wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming (BS 31 januari 2014) heeft een aantal wijzigingen aangebracht aan art. 87 BWHI. Zo heeft die bijzondere wet § 4 volledig herschreven en met ingang van 1 juli 2014 vervangen door een nieuwe bepaling met een totaal andere inhoud. Tegelijk werd de verwijzing naar die § 4 in art. 87, § 3 BWHI geschrapt.

¹⁵⁰² Die wettelijke basis maakte het voorwerp uit van art. 87, § 4 BWHI voor de wijziging ervan bij Bijz.W. 6 januari 2014 (zie vorige voetnoot).

¹⁵⁰³ Het Algemene Principesbesluit werd – binnen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest – formeel afgeschaft bij B.VI.Reg. 24 juni 2016 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de hervorming van de selectieprocedures en andere bepalingen, en tot opheffing van het APKB (BS 1 september 2016).

Op grond van deze evolutie zou dan ook kunnen worden bepleit dat een analoge interpretatie van artikel 87, § 2 van de BWHI niet langer aan de orde is en dat bijgevolg geen hogere norm meer aan een veralgemeende contractualisering van alle overheidsbesturen en –instellingen op gemeenschaps- en gewestniveau in de weg staat. Dit zou meteen de discussie aangaande de invulling van de notie gezags-functies zonder voorwerp maken¹⁵⁰⁴.

§ 3. Sociale bescherming

543. Naast de wettelijke bezwaren bestaan er ook praktische bezwaren tegen een principiële contractuele tewerkstelling en niet enkel voor de gezagsfuncties. Een belangrijk verschil is dat in Nederland de socialezekerheidspositie van de ambtenaren al in grote mate identiek was aan die van de civielrechtelijke werknemers¹⁵⁰⁵ (*supra*, tabel 9), ook voor de groepen die statutair zijn gebleven. De voornaamste hindernissen situeren zich in België ongetwijfeld op het vlak van de sociale bescherming van beide groepen, onder andere omwille van de interferentie met de federale socialezekerheidswetgeving. Het gaat dan concreet om de regeling in geval van arbeidsongeschiktheid¹⁵⁰⁶ en de pensioenen¹⁵⁰⁷.

Wat dit laatste facet betreft, maakt de hoogte van de contributie ter financiering van de lopende ambtenarenpensioenen dat voor de federale overheidsbesturen en voor de gemeenschappen en de gewesten de tewerkstelling van definitief benoemde ambtenaren goedkoper is. Voor de openbare instellingen en de lokale overheidsdiensten geldt precies het omgekeerde. Dit verklaart wellicht in aanzienlijke mate de verschillen in het aandeel van de contractuele tewerkstelling op de verschillende bestuursniveaus¹⁵⁰⁸. Toch stond in het zomerakkoord 2017¹⁵⁰⁹ van de regering-Michel I te lezen dat prioriteit zou worden gegeven

¹⁵⁰⁴ Wij verwijzen naar het intern advies van Janvier en De Wilde over de gezagsfuncties bij de Vlaamse overheid in opdracht van het Agentschap voor Overheidspersoneel.

¹⁵⁰⁵ A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 542.

¹⁵⁰⁶ Zie R. JANVIER en S. AERTS, “Leçon 3 – Les circuits d’incapacités dans le secteur public : labyrinthes sans issue” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 117-183.

¹⁵⁰⁷ Zie B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 17-18; I. DE WILDE en R. JANVIER, “Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?”, *TSR* 2020, (439) 514-518; R. JANVIER, *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Seminars van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 240 p; R. JANVIER, “Leçon 4 – Les pensions des fonctionnaires : luxe impayable ou avantage nécessaire ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 185-271.

¹⁵⁰⁸ I. DE WILDE en R. JANVIER, “Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?”, *TSR* 2020, (439) 514. Zie ook R. JANVIER en I. DE WILDE, “Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze” in A. HONDEGHEM, E. PLATTEAU, C. PRAET et al. (eds.), *Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 71-93.

¹⁵⁰⁹ Algemene beleidsnota Ambtenarenzaken 23 oktober 2017, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 2708/020, 5, www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/54/2708/54K2708020.pdf.

aan contractanten bij nieuwe aanwervingen, met uitzondering van de gezagsfuncties (*infra*, nr. 540), niettegenstaande dit voor de federale overheidsdiensten een meeruitgave zou betekenen op het vlak van de verschuldigde bijdragen¹⁵¹⁰. Ook in het Vlaams regeerakkoord 2019-2024¹⁵¹¹ en in de beleidsnota van Vlaams minister Somers¹⁵¹² werd de intentie geuit om voluit de kaart van de contractuele aanwerving te trekken. De impact op de verschuldigde bijdragen is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met die op het federale niveau¹⁵¹³. Hieruit kunnen we afleiden dat dit niet als een onoverkomelijke hindernis wordt ervaren. De regeringen lijken bovendien te willen inzetten op het wegnemen van de verschillen tussen de socialezekerheidsstelsels van beide categorieën van overheidspersoneel. In het regeerakkoord van de regering-De Croo staat: *“De grote verschillen tussen de stelsels van sociale zekerheid moeten eveneens worden aangepakt. De statuten van werknemer, zelfstandige en ambtenaar moeten naar elkaar toegroeien, met respect voor verworven rechten. De regering zal hiertoe tegen eind 2021 een voorstel formuleren”*¹⁵¹⁴. In het Vlaams regeerakkoord 2019-2024 wordt gesteld: *“In overleg met de vakorganisaties werken we aan een eenvormig statuut voor alle personeelsleden van de Vlaamse overheid, alsook aan de uitbouw van een tweede pensioenpijler voor contractuele medewerkers”*.

Ook de verschillen tussen de statutaire en contractuele personeelsleden op het vlak van de ziekteregeling zullen volgens het Vlaams regeerakkoord worden weggewerkt, waarbij het contractuele stelsel als vertrekbasis zal worden genomen. Voor de lokale besturen is het de intentie om voor de statutaire ambtenaren een ontslagregeling uit te werken die dezelfde is als de ontslagregeling uit de Arbeidsovereenkomstenwet¹⁵¹⁵. Tot slot vermelden we dat er sprake is van een (poging tot) toenadering in de onderscheiden rechtspositieregelingen tussen de loon- en arbeidsvoorwaarden van statutaire en contractuele personeelsleden¹⁵¹⁶. Dit neemt niet weg dat er grote verschillen blijven bestaan tussen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren en contractanten. Deze verschillen zijn afhankelijk van het bestuursniveau

¹⁵¹⁰ I. DE WILDE en R. JANVIER, “Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?”, *TSR* 2020, (439) 517-518.

¹⁵¹¹ Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024, 193, www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024.

¹⁵¹² *Beleidsnota 2019-2024. HR-beleid en Audit Vlaamse Overheid*, die op 8 november 2019 door minister Bart Somers, viceminister-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen werd ingediend bij het Vlaams Parlement, *Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 142, 15, punt 3.1, vlaanderen.be/publicaties/beleidsnota-2019-2024-hr-beleiden-audit-vlaamse-overheid en docs.vlaamsparlament.be/pfile?id=1498412.

¹⁵¹³ I. DE WILDE en R. JANVIER, “Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?”, *TSR* 2020, (439) 518.

¹⁵¹⁴ Regeerakkoord 30 september 2020, 20, www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf.

¹⁵¹⁵ Regeerakkoord van de Vlaamse regering 2019-2024, 193, www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024.

¹⁵¹⁶ Zie R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS., “Leçon 2 – Uniformité, équité et gestion des ressources humaines” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 89-110 ; R. JANVIER, “Over overheden, contractanten & 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.

aangezien elke overheidswerkgever in mindere of meerdere mate autonoom is om een eigen invulling te geven aan de rechtspositieregeling van zijn personeel.

§ 4. Ontslagregeling

544. Een ander potentieel conflict houdt verband met de ontslagregeling. Zowel in Nederland als in België wordt het gesloten stelsel van ontslaggronden dat kenmerkend is voor de statutaire tewerkstelling, aangezien als de ultieme bescherming tegen politieke willekeur. Op het ogenblik dat dit stelsel is ontstaan, was het arbeidsrecht nog in volle ontwikkeling waardoor het niet de nodige bescherming kon bieden aan de ambtenaren¹⁵¹⁷. Daarom werd voor de (statutaire) ambtenaren de vastheid van tewerkstelling ingevoerd. Hierdoor kunnen ambtenaren enkel worden ontslagen in de gevallen die limitatief worden opgesomd in de wet of het statuut. Hun dienstverband kan niet worden beëindigd via een opzeggingstermijn of een opzeggingsvergoeding. Voor de overheidscontractanten geldt daarentegen het klassieke arbeidsrecht, hoewel zij evengoed voor de overheid werken¹⁵¹⁸. Deze verschillende regeling voor definitief benoemde ambtenaren enerzijds en voor overheidscontractanten anderzijds, kan steeds meer in vraag worden gesteld. Het arbeidsrecht is intussen sterk geëvolueerd en zou voldoende bescherming moeten bieden, ook voor statutaire personeelsleden. Desondanks is het Nederlandse civiele ontslagrecht¹⁵¹⁹ opgeschoven richting een gesloten stelsel van ontslaggronden. Mogelijk was dit een manier om de tegenstanders ervan de overtuigen dat de bescherming niet zou verslechteren na de inwerkingtreding van de Wnra. De ontslagregeling was zonder twijfel een gevoelig onderwerp tijdens de aanloop naar deze wet¹⁵²⁰. Janvier heeft erop gewezen dat ook in België technisch een passende vastheid van tewerkstelling op punt zou kunnen worden gesteld die in weinig of niets verschilt van het actueel geldende statutaire systeem van de limitatieve ontslaggronden¹⁵²¹. De wenselijkheid ervan is een andere kwestie.

¹⁵¹⁷ Behandeling van het voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Hand.* Tweede Kamer 2011-12, 30 mei 2012, nr. 89, 89-3-10 en 89-3-13, zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-89-3.html; B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 12; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *Algemeen bestuursrecht: grondbeginselen en beginselen* (ed. 2), Antwerpen, Intersentia, 2019, 168, 173.

¹⁵¹⁸ B. BARENTSEN en R. JANVIER, “De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?”, *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13 en 15.

¹⁵¹⁹ We merken op dat het Nederlandse privaatrechtelijke ontslagrecht reeds diverse algemene beginselen bevatte die verder gaan dan de vastheid van betrekking, zoals een voorafgaande toetsing van de ontslagreden en het goed werkgeverschap. Dit maakte voor Nederland de normalisering eenvoudiger.

¹⁵²⁰ S. PALINCKX en R. JANVIER, “Normalisering van de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren: bron van inspiratie?”, *CDPK* 2019, afl. 3-4, (531) 603.

¹⁵²¹ R. JANVIER, “Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende ‘ménage à trois’” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, (1) 34.

§ 5. Uitdovend scenario in plaats van *big bang*

545. Gelet op het voorgaande, is een *big bang* in België een illusie. Het ambtenarenstatuut zal allicht mettertijd langzaam uitdoven door voortaan enkel nog arbeidscontractanten in dienst te nemen. Er zullen in België dus nog geruime tijd twee personeelscategorieën naast elkaar bestaan. Dit neemt niet weg dat het Nederlandse model wel degelijk een aantal interessante aanknopingspunten kan bieden voor een gemoderniseerde invulling van het Belgische systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector, zoals zal blijken uit de volgende hoofdstukken.

HOOFDSTUK 2 – VAKBONDSSTATUUT IN EEN GEMODERNISEERDE VORM

546. Uit het eerste deel van ons onderzoek is gebleken dat het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm tal van zeer uiteenlopende gebreken vertoont. In dit hoofdstuk gaan we na hoe het actuele vakbondsstatuut kan worden gemoderniseerd op het vlak van de structuren (*infra*, afdeling 1), de sociale (gespreks)partners (*infra*, afdeling 2) en de bevoegdheden (*infra*, afdeling 3). Daarnaast plaatsen we ook nog enkele (kritische) kanttekeningen bij het amalgaan aan bijzondere, min of meer afwijkende vakbondsstatuten (*infra*, afdeling 4). Tot slot ronden we dit hoofdstuk af met een korte beschouwing over de sociale bemiddeling (*infra*, afdeling 5). Conform ons onderzoeksopzet zal de (functionele rechts)vergelijking met Nederland als een rode draad doorheen onze conclusies lopen.

Afdeling 1 – Structuren

547. De structuren voor onderhandeling en overleg zijn niet aangepast aan het veranderde bestuurlijke landschap en dienen te worden herdacht (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 2). In deze afdeling geven we aan hoe het vakbondsstatuut op dit vlak kan worden verbeterd.

§ 1. Uitzuiveren bestaande structuren

548. De vaststelling dat er tal van comités in feite niet langer actief zijn, toont op zich al aan dat het vakbondsstatuut niet mee is geëvolueerd met zijn tijd. Het is dan ook noodzakelijk om de bestaande comités te herstructureren.

A. (Afdelingen) Comité C

549. Ten gevolge van de bevoegdheidsoverdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten, is het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten een lege doos geworden (*supra*, nr. 65). Intussen zijn de gewesten bevoegd voor de regels betreffende het personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. De bevoegdheid inzake onderwijs is overgeheveld naar de gemeenschappen. Hierdoor zijn er geen aangelegenheden meer die de gemeenschaps- en gewestgrenzen overstijgen en die volgens de logica van het oorspronkelijke vakbondsstatuut zouden moeten worden behandeld in Comité C en in de afdelingen van dit comité (*supra*, nrs. 68 en 70). De bevoegdheidsoverdracht naar de gewesten heeft ook tot gevolg dat de onderafdeling Franse Gemeenschap binnen de eerste afdeling van Comité C en eigenlijk ook de onderafdeling voor de Duitstalige Gemeenschap eveneens overbodig zijn (*supra*, nr. 72).

550. Wanneer Comité C zou worden afgeschaft, moet wel een oplossing worden geboden voor het brandweerpersoneel. Het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten is exclusief bevoegd voor het personeel van de openbare brandweerkorpsen. Dit probleem zou kunnen worden opgelost door een apart comité op te richten. Bovendien zou het logischer zijn om het toepassingsgebied van dit comité te verruimen tot alle personeelsleden die instaan voor de civiele veiligheid (*supra*, nr. 66).

551. Het wegvallen van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten zal ook gevolgen hebben voor de federale gezondheidssectoren. Officieel is Comité A bevoegd voor de onderhandelingen over de kaderakkoorden met betrekking tot de federale gezondheidssectoren, maar *contra legem* wordt ook onderhandeld in Comité C. Omdat hier in de praktijk nood aan blijkt te bestaan, kan er eventueel voor worden geopteerd om eveneens een apart comité op richten voor de federale gezondheidssectoren. Een andere mogelijkheid bestaat erin om de Cao-wet van toepassing te verklaren op de publiekrechtelijke zorginstellingen aangezien in de officiële comités ingesteld door de Wet Vakbondsstatuut, toch geen echte inhoudelijke onderhandelingen (meer) plaatsvinden (*infra*, hoofdstuk 3, afdeling 3).

B. Subcomité binnen Comité A

552. Een andere structuur die niet meer actief is, is het subcomité binnen het Gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten. Dit subcomité heeft als opdracht om:

- adviezen uit te brengen over de intrekking van de erkenning van de vaste afgevaardigden¹⁵²² of over de toepassing van de straf bij bekendmaking van geheime feiten¹⁵²³;
- de praktische toepassing van het vakbondsstatuut in goede banen te leiden door het uitwerken van richtlijnen, meer bepaald betreffende de werking van de onderhandelings- en overlegcomités, de uitoefening van de prerogatieven van de vakorganisaties en het optreden van de vakbondsafgevaardigden in de overheidsdiensten¹⁵²⁴;
- advies te verstrekken naar aanleiding van geschillen over het vakbondsstatuut¹⁵²⁵.

¹⁵²² Zie ook art. 79, tweede lid KB 28 september 1984.

¹⁵²³ Art. 18, § 2, vierde lid en art. 85 *in fine* KB 28 september 1984.

¹⁵²⁴ Art. 18, § 2, vijfde lid, 2° KB 28 september 1984.

¹⁵²⁵ Art. 18, § 2, vijfde lid, 1° KB 28 september 1984.

553. Problemen of geschillen betreffende de toepassing van het vakbondsstatuut worden echter niet direct en automatisch aanhangig gemaakt bij het subcomité, aangezien eerst de gewone administratieve procedures doorlopen moeten worden. Het subcomité heeft in essentie een begeleidende rol. Het is een instrument dat de overheid en de vakorganisaties in staat stelt om tot een specifieke concertatie te komen over alle toepassingsproblemen van het vakbondsstatuut en een adequate en pragmatische oplossing uit te werken. Dat klinkt logisch in theorie, maar de praktijk wijst uit dat het subcomité niet echt operationeel is, en dat om diverse redenen. Een eerste reden is dat het subcomité te ver afstaat van de overheidsdiensten, vooral van de lokale overheden. Een tweede reden is dat het subcomité vrijwel dezelfde samenstelling heeft als Comité A, waardoor het nut van het subcomité in vraag kan worden gesteld. Verder is intussen een systeem van sociale bemiddeling opgezet (*infra*, afdeling 5), wat op zich een indicatie is dat het subcomité niet werkt als verzoeningsorgaan¹⁵²⁶. Gelet op het voorgaande, heeft het subcomité grotendeels zijn bestaansredenen verloren. Aangezien het comité bovendien niet actief is, lijkt het ook voor dit comité logisch om over te gaan tot de afschaffing ervan (*supra*, nr. 79).

C. Secretariaat van Comité A

554. Daarnaast beschikt Comité A over een secretariaat, waaraan volgens de tekst van het vakbondsstatuut een pakket aan taken is toevertrouwd¹⁵²⁷:

- informatieverstrekking over de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad¹⁵²⁸, en over de protocollen¹⁵²⁹ die worden opgesteld na onder-

¹⁵²⁶ B. BARENTSEN en R. JANVIER, "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, (427) 437; A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 54.

¹⁵²⁷ Art. 3, § 1, achtste lid Wet 19 december 1974.

¹⁵²⁸ Voor meer uitleg, zie P. JOASSART, "Conventions collectives et secteur public : deux grandes solitudes ?" in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (471) 483-484.

¹⁵²⁹ Er wordt geen gewag gemaakt van de protocollen die worden opgesteld na onderhandeling in de comités op het provinciale en plaatselijke bestuursniveau. De reden daarvoor ligt voor de hand. Er bestaan immers onnoemelijk veel (afzonderlijke) bijzondere comités. Een systematische screening van de protocollen die tot stand zijn gekomen in de onderafdelingen van de eerste afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, zou nochtans wel nuttig kunnen zijn.

- handeling in het Comité B en de sectorcomités van de gewesten en de gemeenschappen¹⁵³⁰;
- het oprichten en het organiseren van een studiecentrum dat de evolutie volgt van de collectieve arbeidsverhoudingen¹⁵³¹, de loopbanen, de arbeidsvoorwaarden en de lonen in de openbare sector en de particuliere sector;
 - het in kennis stellen en het opvolgen van Europese dossiers en Europese richtlijnen betreffende de personeelsleden van de overheidsdiensten met het oog op een eventuele bespreking in het comité¹⁵³².

555. We hebben moeten vaststellen dat het secretariaat van Comité A veeleer een papieren bestaan leidt¹⁵³³. Nochtans zou het meer dan zinvol zijn mocht er een screening gebeuren van onder meer de algemeen bindend verklaarde cao's van de Nationale Arbeidsraad, om na te gaan of een vertaling of een analoge regeling voor het personeel in overheidsdienst al dan niet aangewezen is. De algemeen bindend verklaarde cao's van de NAR gelden immers niet voor de personeelsleden die niet onder de toepassing van de Cao-wet vallen, waardoor het overheidsperoneel verstoken blijft van de bescherming die deze cao's bieden, daar waar alle werknemers uit de private sector zich daar wel op kunnen beroepen¹⁵³⁴ (*infra*, afdeling 3, § 2). De meest passende oplossing zou zijn om het secretariaat van Comité A nieuw leven in te blazen¹⁵³⁵ en erop toe te zien dat het deze taak ook daadwerkelijk vervult (*infra*, nr. 611).

¹⁵³⁰ Art. 3, § 1, achtste lid Wet 19 december 1974 dient te worden gelezen in samenhang met de andere leden van dit artikel. De *ratio* achter deze taakstelling van het secretariaat van Comité A was dat de vakbondsafgevaardigden in Comité A met lede ogen moesten aanzien dat het – in het licht van de toegenomen autonomie van de gemeenschappen en de gewesten – steeds moeilijker werd om intersectorale akkoorden te sluiten of andere maatregelen te treffen voor de totaliteit van het overheidsperoneel. Het ontbrak hun bovendien aan een totaaloverzicht. De vooropgestelde informatieverstrekking (en de oprichting van een studiecentrum) zouden dat laatste moeten verhelpen.

¹⁵³¹ Voor meer uitleg, zie P. JOASSART, "Conventions collectives et secteur public : deux grandes solitudes ?" in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (471) 483-484.

¹⁵³² Wat in de praktijk niet zo lijkt te vlotten (zie I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 204).

¹⁵³³ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 63.

¹⁵³⁴ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 142. Zie in dit verband ook I. DE WILDE en R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector – Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR* 2021, 75-105.

¹⁵³⁵ Uit de eisenbundel van het gemeenschappelijk vakbondsfront intersectoraal akkoord 2021-2022 blijkt dat het ACV er in ieder geval voorstander van is om meer personeel beschikbaar te stellen van het secretariaat van Comité A, zodat het haar taken kan vervullen (www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/6000-centrales/6440-acv-openbare-diensten-csc-services-publics/6460-actualiteit-actualites/6470-nieuws-en-persberichten-nouvelles-et-communiques-de-presse/nl/2021-2022-eisenbundel-intersectoraal-akkoord-gemeenschappelijk-vakbondsfront-ondertekend.pdf?sfvrsn=4a5ee1d8_2).

556. Verder stellen we vast dat een deel van de opdrachten van het secretariaat van Comité A overlappen met het takenpakket van de sociaal bemiddelaars van de publieke sector (*infra*, afdeling 5). De sociaal bemiddelaars nemen deze taken in de praktijk echter evenmin voor hun rekening¹⁵³⁶. Op papier bestaan er bijgevolg twee instanties die bevoegd zijn voor onder meer het opvolgen van de Europese regelgeving en de impact daarvan voor de overheid, maar geen van beide maakt daar ook effectief werk van. In het licht van ons voorstel om het secretariaat bij Comité A opnieuw te activeren (*supra*, nr. 555), is het raadzaam om de overlappende bevoegdheden te onttrekken aan de sociaal bemiddelaars (*infra*, nr. 629). Die overlap kan – althans in theorie – alleen maar leiden tot fricties op het vlak van de taakverdeling¹⁵³⁷.

557. Tot slot zouden we een lans willen breken voor de oprichting van een onafhankelijk interfederaal studiecentrum. Momenteel is er een gebrek aan een systematische opvolging van (de evolutie van) de loon- en arbeidsvoorwaarden¹⁵³⁸ in de publieke en de private sector. Dit zou nochtans interessante inzichten kunnen opleveren, onder meer om met het oog op het verhogen van de mobiliteit en de positionering van de overheid als aantrekkelijke werkgever¹⁵³⁹. Verder is het een opportuniteit om de sociaal bemiddelaars (*infra*, afdeling 5) onder te brengen in het onafhankelijk interfederaal studiecentrum. Die sociaal bemiddelaars zouden eveneens kunnen fungeren als neutrale voorzitter van de onderhandelingscomités (*infra*, afdeling 2, § 2, B, 1).

De onafhankelijkheid van het studiecentrum is essentieel en maakt het onderscheid met het secretariaat van Comité A duidelijk. Daar waar het secretariaat verbonden is aan Comité A en onder meer tot taak heeft de algemeen bindend verklaarde cao's gesloten in de NAR te screenen en de Europese richtlijnen op te volgen (*supra*, nr. 554), werkt het interfederaal studiecentrum onafhankelijk. In dit verband zouden we de vergelijking kunnen maken met het Rekenhof, dat eveneens een *sui generis* statuut heeft. Het Rekenhof is weliswaar een collaterale instelling van het parlement ingesteld door artikel 180 van de Grondwet, maar heeft een ruime mate van onafhankelijkheid en autonomie bij de uitoefening van zijn opdracht die eruit bestaat om externe controle uit te oefenen op de begrotings-, boekhoudkundige- en financiële verrichtingen van de federale Staat, de gemeenschappen, de gewesten, de openbare instellingen die ervan afhangen en de provincies¹⁵⁴⁰.

Een tweede cruciaal kenmerk van het studiecentrum betreft het interfederale karakter, wat betekent dat het studiecentrum wordt opgericht voor zowel de federale overheid als voor de

¹⁵³⁶ E-mail 9 mei 2019 van mevrouw Brigitte Roefs, sociaal bemiddelaar FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, aan Patrick Humblet.

¹⁵³⁷ Zie ook S. DU BLED en B. ROEFS, "La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé", *TSR* 2015, (265) 278.

¹⁵³⁸ Zie in dit verband wel fedweb.belgium.be/sites/default/files/Etude%20de%20Marche%202016.pdf.

¹⁵³⁹ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechts-bibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 142.

¹⁵⁴⁰ Zie www.ccrek.be/NL/Voorstelling.html.

gemeenschappen, de gewesten en de lokale overheden. In het licht daarvan is het van het grootste belang dat het studiecentrum een verscheidenheid aan experts samenbrengt met een voldoende vertrouwde met die verschillende bestuursniveaus. Dit is vanzelfsprekend ook een vereiste van de kant van degenen die de functie van neutrale voorzitter van een onderhandelingscomité op zich zouden nemen. Zo is het niet wenselijk om een persoon met deskundigheid op het vlak van de federale overheid aan te duiden als voorzitter van het sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Vlaams Gewest (*infra*, § 2). Het is met andere woorden noodzakelijk dat de leden van het studiecentrum de juiste expertise hebben. Ze dienen goed vertrouwd te zijn met de sector en een gedegen kennis te hebben van de rechtspositieregeling(en) en van de taken en opdrachten van de sector. Wij denken hierbij bijvoorbeeld aan (gepensioneerde) ex-topambtenaren, die op hoog niveau onafhankelijk kunnen werken¹⁵⁴¹. Dit sluit aan bij de Nederlandse regeling die bestaat voor de sector waterschappen, waar eveneens een neutrale voorzitter wordt aangeduid. Momenteel gaat het om Hans Borstlap¹⁵⁴², een voormalig Nederlands topambtenaar die onder meer werkzaam was voor de ministeries van Sociale Zaken en Onderwijs en voor de Nederlandse Raad van State. Borstlap is eveneens bekend van de (onafhankelijke) Commissie Borstlap die in november 2018 belast werd met de opdracht om het kabinet te adviseren over de toekomst van het arbeidsrecht, de sociale zekerheid en de fiscaliteit.

§ 2. Herstructureren onderhandelingscomités

558. De algemene rechtspositie van het federale overheidspersoneel geldt voor alle federale overheidsdiensten en voor een aanzienlijk deel van de federale openbare instellingen. Er is dus een grote gemeenschappelijke sokkel, waardoor het zwaartepunt van de onderhandelingen voor het federale overheidspersoneel bij Comité B ligt. De huidige sectorcomités I tot en met VIII en XI tot en met XIV houden zich vooral bezig met het vastleggen van bepaalde specifieke regelingen in aanvulling op de algemene rechtspositieregeling voor de federale ambtenaren (*supra*, nr. 64). Het zou bijgevolg passender zijn de volledige federale overheid onder te brengen in één sectorcomité nieuwe stijl. Dit zou meteen ook een oplossing bieden voor de discrepantie in grootte tussen de huidige sectorcomités voor de federale overheidsdiensten- en instellingen (*supra*, nr. 82). Desgewenst kunnen op een lager niveau subcomités worden ingericht. Dit zou bijvoorbeeld aangewezen kunnen zijn voor de federale openbare instellingen die niet onder de algemene rechtspositieregeling vallen. De autonomie van de besturen en instellingen om zelf invulling te geven aan de loon- en arbeidsvoorwaarden, kan hierbij als leidend principe worden gehanteerd. In dit verband merken wij op dat voor de personeelsleden van de federale openbare instellingen voor sociale zekerheid weliswaar een aparte rechtspositieregeling werd uitgewerkt¹⁵⁴³, die evenwel simpelweg

¹⁵⁴¹ Wij denken hierbij aan personen als Frans Cornelis, die tot 2014 de functie van gevolmachtigd onderhandelaar op het Vlaamse niveau invulde.

¹⁵⁴² Zie www.nl/over-de-vww/cao-onderhandelingsdelegatie.

¹⁵⁴³ De rechtspositieregeling voor het personeel van de openbare instellingen voor sociale zekerheid maakt het voorwerp uit van het KB 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van

verwijst naar de koninklijke besluiten die eerder op deze instellingen van toepassing waren en die gelden voor de andere federale openbare instellingen (*supra*, nr. 64). Voor deze instellingen zou de oprichting van een subcomité bijgevolg geen toegevoegde waarde hebben.

559. Wat de gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten betreft, heeft Comité B nog maar weinig te betekenen. De deelstaten worden enkel nog betrokken in dit comité wanneer personeelsleden en hun verworven rechten worden overgeheveld naar aanleiding van de uitvoering van een volgende fase in de staatshervorming (*supra*, nr. 63). *De facto* is Comité B eigenlijk veeleer het Comité voor de federale overheidsdiensten (*supra*, nr. 558). Omdat Comité B op een hoger niveau functioneert dan de huidige sectorcomités, is het een idee om het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten als tussenstructuur weg te laten en te herleiden tot een sectorcomité nieuwe stijl voor de federale overheid¹⁵⁴⁴ (*infra*, figuur 9). Voor de gemeenschappen en de gewesten bestaat er immers ook maar één sectorcomité per gemeenschap *c.q.* per gewest.

560. Omdat de onderhandelingen voor de gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten zich voornamelijk afspelen in de huidige sectorcomités, zou het op het eerste gezicht een verbetering zijn om de huidige sectorcomités XV tot en met XIX verder op te splitsen, gelet op de zware agenda van deze comités (*supra*, nr. 82). Een betere optie is om binnen de sectorcomités nieuwe stijl subcomités te creëren, waarbij het autonomiebeginsel als criterium geldt, net als voor de federale subcomités (*supra*, nr. 558). Zo zou men binnen het sectorcomité voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest subcomités kunnen creëren voor de overheidsinstellingen die niet onder het toepassingsgebied van het Vlaams Personeelsstatuut vallen (*supra*, nr. 82). Dit is onder meer het geval voor de Vlaamse Radio- en Televisieomroep (VRT)¹⁵⁴⁵. De overige gemeenschappen en gewesten zullen dezelfde oefening moeten maken.

561. Wat de provinciale en plaatselijke besturen en instellingen betreft, dient men rekening te houden met de bevoegdheden van de deelstaten. Aangezien er overkoepelende sectorale akkoorden worden gesloten, is het van belang om de onderafdelingen van Comité C1 te behouden, in de vorm van de sectorcomités nieuwe stijl (*infra*, nr. 563). Hiernaast blijven er

de openbare instellingen voor sociale zekerheid (BS 12 februari 2002 (ed. 1)). Dit besluit verklaart echter enkel de – voorheen ook geldende – koninklijke besluiten 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, respectievelijk houdende bezoldigingsregeling van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut toepasselijk (zie art. 2 KB 24 januari 2002) op de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid (zie art. 1 KB 24 januari 2002), en dit vanaf 1 januari 2002 (zie art. 3 KB 24 januari 2002).

¹⁵⁴⁴ Men moet wel de mogelijkheid behouden om de deelstaten te betrekken wanneer personeelsleden en hun verworven rechten worden overgeheveld naar aanleiding van de uitvoering van een volgende fase in de staatshervorming.

¹⁵⁴⁵ Zie voor een volledig overzicht van de Vlaamse overheidsdiensten die onder het huidige sectorcomité XVIII vallen, maar niet onder het Vlaams Personeelsstatuut: R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, bijlage 2, 989-1.022.

ook structuren nodig op het niveau van de individuele lokale besturen aangezien binnen het Vlaamse Gewest elk lokaal bestuur een eigen rechtspositiebesluit moet opmaken en het BVR-RPR¹⁵⁴⁶, dat het raamwerk vastlegt, keuzes toelaat¹⁵⁴⁷. Om aan deze nood tegemoet te komen, kunnen subcomités worden opgericht per provinciale en plaatselijke overheidsdienst.

562. Wat het onderwijs betreft, dient (voorlopig) een comité behouden te blijven per gemeenschap. Deze comités komen in de plaats van de huidige onderafdelingen van de tweede afdeling van Comité C. De overkoepelende tweede afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten kan worden afgeschaft aangezien de rechtspositie van het onderwijzend en daarmee gelijkgestelde personeel wordt vastgesteld in regelgeving uitgevaardigd door de gemeenschappen.

563. Ook het Nederlandse sectorenmodel kan dienstig zijn als referentiepunt. In Nederland bestaat er een onderhandelingscomité per sector. Als we het dit model zouden transponeren naar België, zou dit wel meer sectoren tellen, gelet op de meer ingewikkelde staatsstructuur van België. Waar men in Nederland bijvoorbeeld kan volstaan met een sector Rijk, zijn er in België ook nog de gemeenschappen en de gewesten.

564. Wanneer we de bovenstaande suggesties en mogelijkheden samenbrengen, zou in België een sectorcomité nieuwe stijl worden opgericht voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten. Bijkomend kunnen subcomités worden gecreëerd, waarbij we de autonomie van de besturen en instellingen om zelf invulling te geven aan de loon- en arbeidsvoorwaarden als criterium naar voren schuiven om uit te maken of de oprichting van een subcomité al dan niet wenselijk is (*supra*, deel II, hoofdstuk 5, afdeling 2).

Voor de provinciale en plaatselijke besturen en instellingen kan een sectorcomité nieuwe stijl per gewest in het leven worden geroepen dat in de plaats komt van de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C. Subcomités kunnen fungeren ter vervanging van de huidige bijzondere comités.

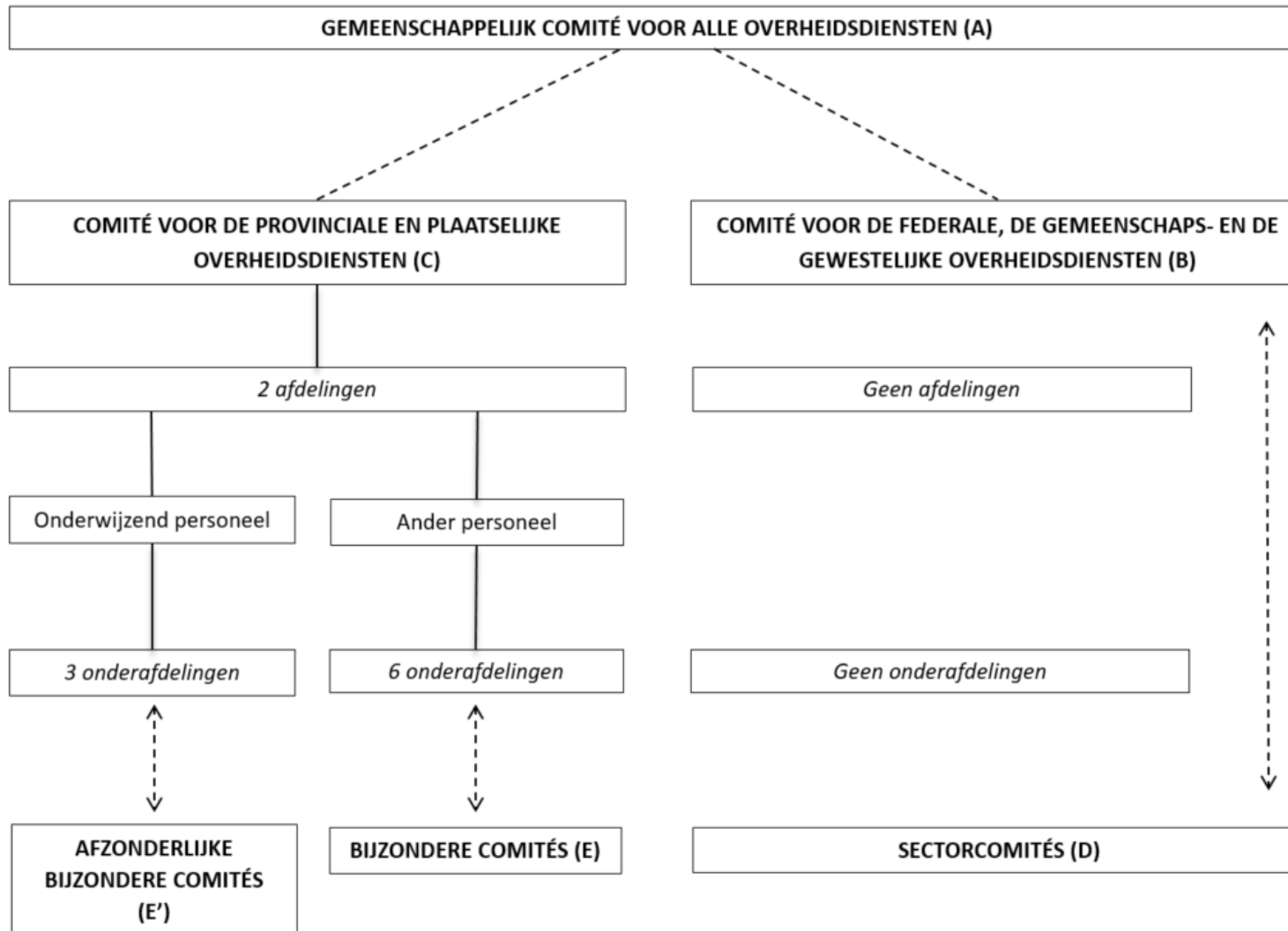
Naar analogie met de Nederlandse Raad voor Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, is het aan te bevelen om Comité A als overkoepelend comité te behouden voor de zaken die gemeenschappelijk zijn aan de verschillende sectoren en met het oog op het uitoefenen van de bijzondere bevoegdheden van dit comité (*supra*, deel I, hoofdstuk 3, afdeling 1, § 3, B).

¹⁵⁴⁶ Het gaat om B.VI.Reg. 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (BS 24 december 2007). Dit besluit zal op korte termijn worden vervangen door een volledig nieuw en sterk ingekort besluit van de Vlaamse regering, dat het Kaderbesluit-RPR wordt genoemd.

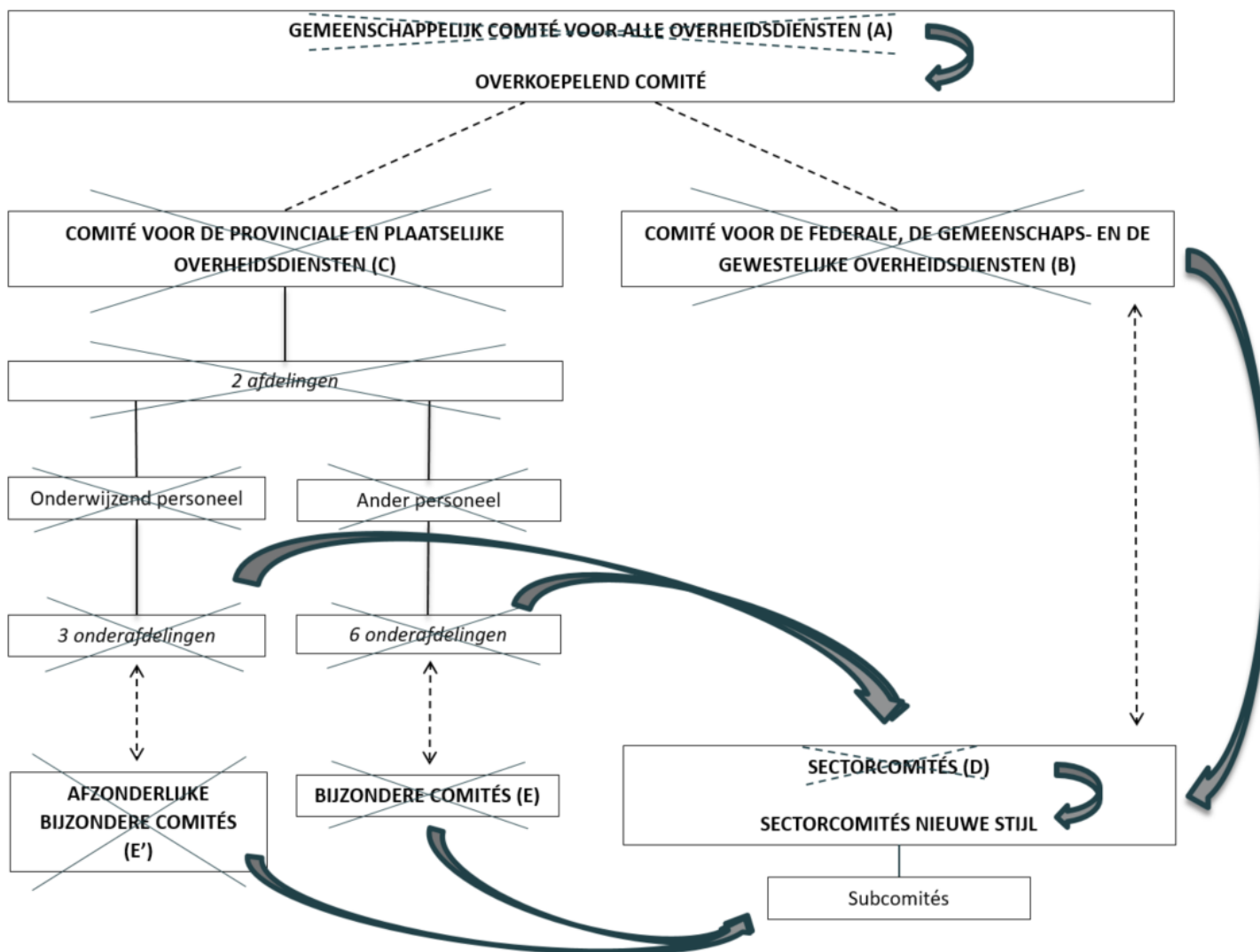
¹⁵⁴⁷ Het lijkt dan ook geen goed idee om net als in Nederland te onderzoeken of de onderwerpen die toevertrouwd zijn aan het lokale overleg, in de toekomst centraal in de cao kunnen worden geregeld, zodat het lokale overleg niet meer nodig is (*supra*, nr. 353).

565. Onderstaande figuren bieden een overzicht van de evolutie van de huidige structuren naar de vernieuwde structuren. Tabel 32 biedt een schematisch overzicht van welke comités er in de plaats zouden treden van de huidige comités en zet bovendien de terminologische veranderingen op een rijtje.

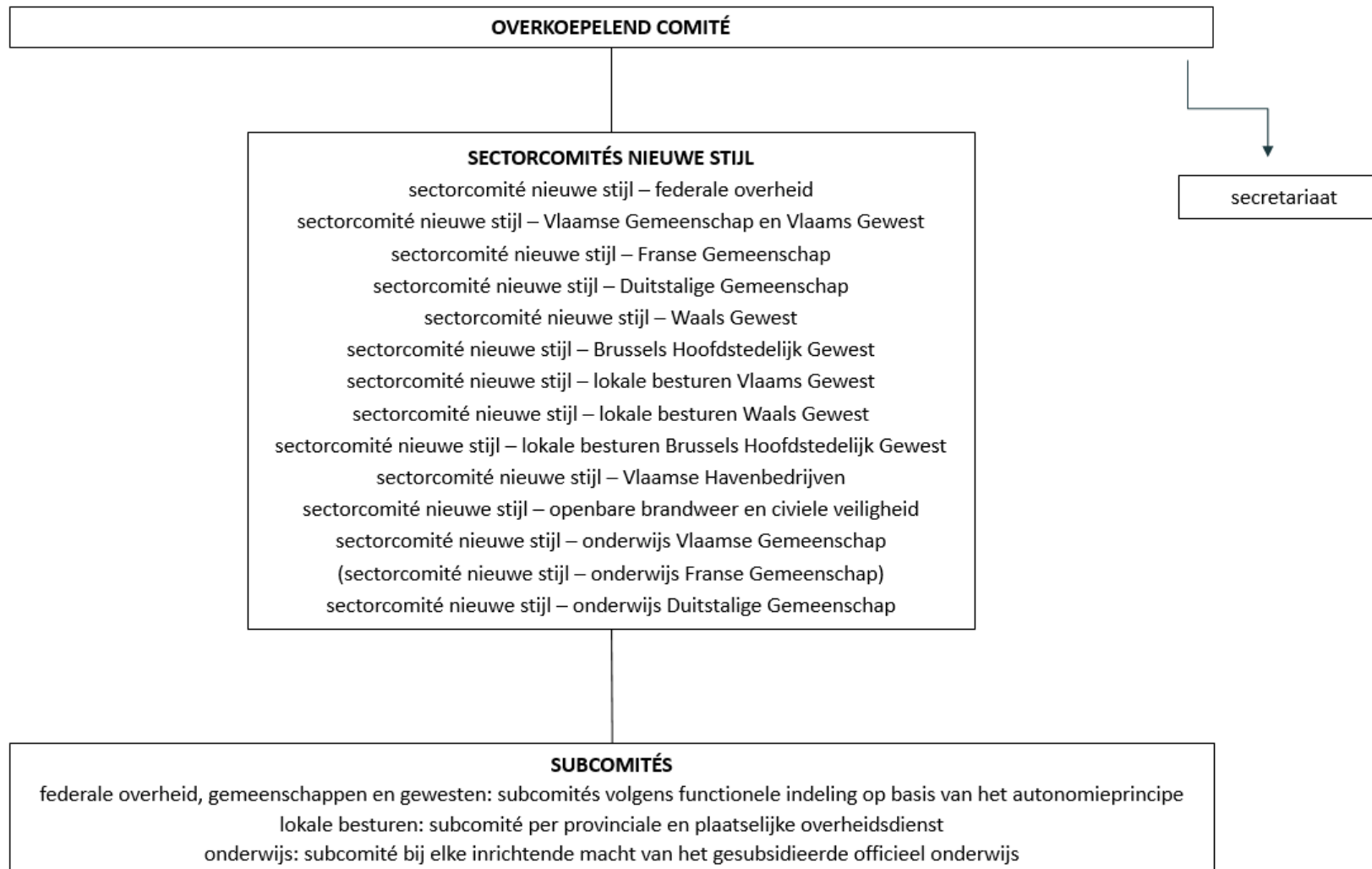
Figuur 7 – Onderhandelingscomités oude stijl (huidig model)



Figuur 8 – Overgang onderhandelingscomités oude stijl naar onderhandelingscomités nieuwe stijl



Figuur 9 – Voorstel verbeterde structuren Belgische publieke sector



Tabel 32 – Overzicht terminologie onderhandelingscomités

OUDE REGELING	NIEUWE REGELING
Comité A	Overkoepelend comité
Comité B	Sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid (<i>infra</i>)
Comité C	/
Afdelingen Comité C	/
Onderafdelingen eerste afdeling Comité C <i>Onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap</i> <i>Onderafdeling Waals Gewest</i> <i>Onderafdeling Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i> <i>Onderafdeling Franse Gemeenschap</i> <i>Onderafdeling Duitstalige Gemeenschap</i> <i>Onderafdeling Vlaamse Havenbedrijven</i>	Sectorcomités nieuwe stijl <i>Sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Vlaams Gewest</i> <i>Sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Waals Gewest</i> <i>Sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i> <i>Sectorcomité nieuwe stijl – Vlaamse Havenbedrijven</i>
Onderafdelingen tweede afdeling Comité C <i>Onderafdeling Vlaamse Gemeenschap</i> <i>Onderafdeling Franse Gemeenschap</i> <i>Onderafdeling Duitstalige Gemeenschap</i>	Sectorcomités nieuwe stijl <i>Sectorcomité nieuwe stijl – onderwijs Vlaamse Gemeenschap</i> <i>Sectorcomité nieuwe stijl – onderwijs Franse Gemeenschap</i> <i>Sectorcomité nieuwe stijl – onderwijs Duitstalige Gemeenschap</i>

Tabel 32 – Overzicht terminologie onderhandelingscomités (vervolg)

OUDE REGELING	NIEUWE REGELING
<p>Sectorcomités (oude stijl)</p> <p><i>Sectorcomité I – Algemeen Bestuur</i></p> <p><i>Sectorcomité II – Financiën</i></p> <p><i>Sectorcomité III – Justitie</i></p> <p><i>Sectorcomité IV – Economische Zaken</i></p> <p><i>Sectorcomité V – Binnenlandse Zaken</i></p> <p><i>Sectorcomité VI – Mobiliteit en Vervoer</i></p> <p><i>Sectorcomité VII – Buitenlandse Zaken</i></p> <p><i>Sectorcomité VIII – Postdiensten en telecomunicaties</i></p> <p><i>Sectorcomité XI – Werkgelegenheid en Arbeid</i></p> <p><i>Sectorcomité XII – Volksgezondheid</i></p> <p><i>Sectorcomité XIII – Sociale Zekerheid</i></p> <p><i>Sectorcomité XIV – Landsverdediging</i></p> <p><i>Sectorcomité XX – Openbare Instellingen van Sociale Zekerheid</i></p> <p><i>Sectorcomité IX – Onderwijs (Franse Gemeenschap)</i></p>	<p>Sectorcomités nieuwe stijl + subcomités</p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid</i></p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – onderwijs Franse Gemeenschap</i></p>
<p><i>Sectorcomité X – Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap)</i></p> <p><i>Sectorcomité XV – Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i></p> <p><i>Sectorcomité XVI – Waals Gewest</i></p> <p><i>Sectorcomité XVII – Franse Gemeenschap</i></p> <p><i>Sectorcomité XVIII – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest</i></p> <p><i>Sectorcomité XIX – Duitstalige Gemeenschap</i></p>	<p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – onderwijs Vlaamse Gemeenschap</i></p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – Brussels Hoofdstedelijk Gewest</i></p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – Waals Gewest</i></p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – Franse Gemeenschap</i></p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest</i></p> <p><i>Sectorcomité nieuwe stijl – Duitstalige Gemeenschap</i></p>
<p>Bijzondere comités</p> <p><i>per provinciale en plaatselijke overheidsdienst</i></p>	<p>Subcomités</p> <p><i>per provinciale en plaatselijke overheidsdienst</i></p>
<p>Afzonderlijke bijzondere comités</p> <p><i>bij elke inrichtende macht van het gesubsidieerde officieel onderwijs</i></p>	<p>Subcomités</p> <p><i>bij elke inrichtende macht van het gesubsidieerde officieel onderwijs</i></p>

§ 3. Herstructureren of opheffen overlegcomités

566. De grote verschillen in omvang van de sectorcomités oude stijl werken door op het vlak van de overlegstructuren. Vooral voor de grotere sectorcomités, zijnde die van de gemeenschappen en de gewesten, zijn de bestaande overlegstructuren niet adequaat (*supra*, nr. 88). Dit probleem zou kunnen worden verholpen door te werken met subcomités (*supra*, nr. 560).

567. Verder zorgt de oprichting van speciale overlegcomités in het raam van het algemene vakbondsstatuut voor problemen. Deze comités kunnen worden belast met aangelegenheden die in particuliere bedrijven worden behandeld in de comités voor preventie en bescherming op het werk wanneer personeelsleden van overheidsdiensten die ressorteren onder verscheidene sectorcomités oude stijl, (afzonderlijke) bijzondere comités of comités van meerdere categorieën, “dezelfde gebouwen” betrekken¹⁵⁴⁸. Deze omschrijving zorgt voor verwarring (*supra*, deel I, hoofdstuk 3, afdeling 3, § 3).

568. Aangezien het onderscheid tussen onderhandeling en overleg vervaagd is, valt er wat voor te zeggen om enkel de welzijnskwesties nog als overlegaangelegenheden te kwalificeren (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 5). Dit zou echter niet alle problemen oplossen. Beter zou zijn om de overlegcomités volledig op te heffen en ook in de publieke sector “klassieke” comités voor preventie en bescherming op het werk op te richten. We komen hier nog uitgebreid op terug in hoofdstuk 5.

Afdeling 2 – Sociale (gespreks)partners

569. Ook wat de sociale (gespreks)partners betreft, is er ruimte voor verbetering binnen het actuele vakbondsstatuut. Vooraf staan we kort stil bij het aantal leden per afvaardiging (*infra*, § 1). De klemtoon ligt op de samenstelling van de overheidsdelegatie enerzijds (*infra*, § 2) en de (representativiteit van de) vakbonden anderzijds (*infra*, § 3).

§ 1. Aantal leden per delegatie

570. In het huidige vakbondsstatuut is een maximum aantal leden per delegatie vastgelegd, zogenaamd met als doel om de onderhandelingen vlot(ter) te laten verlopen (*supra*, nr. 99).

571. Uit tabel 33 blijkt dat het maximum aantal leden per delegatie behoorlijk hoog ligt. Wij vragen ons dan ook af of die aantallen vlotte onderhandelingen niet veeleer in de weg staan. Iedere afvaardiging mag zich bovendien doen vergezellen door technici¹⁵⁴⁹, waardoor de groep nog groter wordt.

¹⁵⁴⁸ Art. 40, eerste lid KB 28 september 1984.

¹⁵⁴⁹ Zie art. 21, § 2, vierde lid en § 3, derde lid KB 28 september 1984.

Tabel 33 – Overzicht maximum aantal leden per afvaardiging¹⁵⁵⁰ (huidige regeling)

	Afvaardiging overheid	Afvaardiging representatieve vakorganisaties	TOTAAL
Algemene comités	15	7 x 3	36
Sectorcomités	10	4 x 3 (of x 4 ¹⁵⁵¹)	22 (of 26 ¹⁵⁵²)
Onderafdelingen Comité C	10	4 x 3	22
(Afzonderlijke) bijzondere comités	7	3 x 3 (of x 4 ¹⁵⁵³)	16 (of 19 ¹⁵⁵⁴)

572. Het is aan te bevelen om het maximum aantal leden per delegatie terug te brengen tot een werkbaar aantal. Wat de onderhandelingen in het overkoepelend comité betreft, zou men zich kunnen laten inspireren door de samenstelling van de Nationale Arbeidsraad. De NAR telt 26 werkende leden, waarbij de mandaten gelijkelijk verdeeld zijn tussen de werknemersorganisaties en de werkgeversorganisaties¹⁵⁵⁵. Dit is toch een aanzienlijk lager aantal dan de 36 leden die zitting hebben in Comité A, dat zou worden herdoopt tot het overkoepelend comité.

Voor de sectorcomités nieuwe stijl, die in de plaats zouden treden van de sectorcomités oude stijl en van de onderafdelingen van Comité C, zijn we nagegaan hoeveel leden de paritaire comités tellen die worden opgericht in de private sector. We hebben vastgesteld dat het aantal leden sterk verschilt van comité tot comité. Het aanvullend paritair comité voor de bedienden, Paritair Comité nr. 200, telt bijvoorbeeld 22 leden¹⁵⁵⁶. Paritair Comité nr. 107 voor de meester-kleermakers, de kleermakers en naaisters bestaat daarentegen uit slechts zes leden¹⁵⁵⁷. Naargelang van de omvang van het sectorcomité nieuwe stijl zal dus moeten

¹⁵⁵⁰ Zie art. 21, § 2, eerste lid en § 3, tweede lid KB 28 september 1984.

¹⁵⁵¹ Voor zover een vierde vakbond representatief wordt bevonden.

¹⁵⁵² Voor zover een vierde vakbond representatief wordt bevonden.

¹⁵⁵³ Voor zover een vierde vakbond representatief wordt bevonden.

¹⁵⁵⁴ Voor zover een vierde vakbond representatief wordt bevonden.

¹⁵⁵⁵ Zie www.cnt-nar.be/Wie-zijn-we.htm.

¹⁵⁵⁶ Het aantal mandaten is verdeeld als volgt. Langs werkgeverszijde zijn er negen mandaten toebedeeld aan het Verbond van Belgische Ondernemingen, één mandaat aan de Unie van Zelfstandige Ondernemers en één mandaat aan de *Union des Classes Moyennes National*. Langs werknemerszijde heeft het Algemeen Belgisch Vakverbond vijf mandaten, het Algemeen Christelijk Vakverbond van België eveneens vijf mandaten en de Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België één mandaat (zie Samenstelling van de paritaire comités (representatieve organisaties en aantal mandaten) – Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (belgie.be)).

¹⁵⁵⁷ Langs werkgeverszijde worden drie mandaten toegekend aan het register, de organisatie voor de zelfstandige kleermakers en ontwerpers. Het ABVV, het ACV en de ACLVB hebben elk één mandaat (zie Samenstelling van de paritaire comités (representatieve organisaties en aantal mandaten) – Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (belgie.be)).

worden uitgemaakt wat het optimale aantal leden is, daarbij steeds rekening houdend met de werkbaarheid.

§ 2. Samenstelling overheidsdelegatie

A. Technische ingrepen

573. Heel wat artikelen uit het vakbondsstatuut die de samenstelling van de overheidsdelegatie regelen, zijn achterhaald of inhoudsloos geworden. Deze bepalingen zorgen alleen maar voor verwarring en hebben geen nut meer, zodat het afschaffen ervan de beste optie lijkt.

574. Het artikel dat betrekking heeft op de leden die van rechtswege tot de overheidsdelegatie behoren tijdens de onderhandelingen over een intersectoraal programmaakkoord in het overkoepelend comité (thans Comité A), lijkt achterhaald omdat er sinds 2008 geen dergelijke akkoorden meer zijn gesloten (*supra*, nr. 107). Indien dit in de toekomst zo zou blijven, kan worden overwogen om deze bepaling op te heffen¹⁵⁵⁸.

575. Ook de bepaling die aangeeft welke leden van rechtswege deel uitmaken van de overheidsafvaardiging bij de onderhandelingen in Comité B waarbij ook de gemeenschappen en/of gewesten betrokken zijn, is door de tijd achterhaald. Er zijn immers geen aangelegenheden meer die worden voorgelegd aan Comité B en die de deelstaten rechtstreeks aanbelangen (*supra*, nr. 108). Dit is de reden dat wij voorstellen om dit comité te vervangen door een sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid (*supra*, nr. 559).

576. Verder kan de regeling aangaande het recht van alle gemeenschaps- en gewestregeringen en colleges van de gemeenschapscommissies om een lid aan te wijzen dat automatisch deel uitmaakt van de overheidsdelegatie in Comité C, worden geschrapt, al was het maar omdat dit comité als zodanig geen bevoegdheden meer heeft (*supra*, nr. 110). We stellen dan ook voor om Comité C op te doeken (*supra*, nrs. 549 en 550).

577. Tot slot heeft het geen nut om afgevaardigden van het gemeenschaps- en gewestniveau aanwezig te laten zijn bij vergaderingen van de eerste afdeling van Comité C die handelen over kwesties betreffende het brandweerpersoneel aangezien het vaststellen van die rechtspositieregeling tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort (*supra*, nr. 110). Deze afdeling van Comité C zal overigens worden opgeheven in ons voorstel. De bevoegdheid om

¹⁵⁵⁸ Het ACV is er voorstander van om opnieuw intersectorale akkoorden te sluiten. Dit blijkt uit de eisenbundel van het gemeenschappelijk vakbondsfront intersectoraal akkoord 2021-2022 (www.hetacv.be/docs/default-source/acv-csc-docsitemap/-6000-centrales/6440-acv-openbare-diensten-csc-services-publics/6460-actualiteit-actualites/6470-nieuws-en-persberichten-nouvelles-et-communiqués-de-presse/nl/2021-2022-eisenbundel-intersectoraal-akkoord-gemeenschappelijk-vakbondsfront-ondertekend.pdf?sfvrsn=4a5ee1d8_2).

te onderhandelen over de brandweer en de civiele veiligheid, zou worden toevertrouwd aan een apart sectorcomité nieuwe stijl – brandweer en civiele veiligheid (*supra*, nr. 550).

B. Inhoudelijke correcties

1. Neutrale voorzitter

578. Een op het eerste gezicht mineur, maar toch niet onbelangrijk knelpunt van het huidige Belgische vakbondsstatuut is dat de voorzitters van de comités waarbinnen de onderhandelingen plaatsvinden, deel uitmaken van de overheidsafvaardiging. Daardoor kan er een schijn van partijdigheid ontstaan. Vandaar onze suggestie om te werken met een neutrale voorzitter. Het voorzitterschap zou waargenomen kunnen worden door een onafhankelijke sociaal bemiddelaar die deel uitmaakt van het interfederaal studiecentrum. Hierbij is het belangrijk dat deze persoon over voldoende expertise beschikt (*supra*, nr. 557). In dit verband kan Nederland als voorbeeld dienen. In Nederland hebben verschillende sectoren ervoor gekozen om een neutrale voorzitter aan te duiden (*supra*, nr. 363). De sector waterschappen koos bijvoorbeeld voor voormalig topambtenaar Hans Borstlap als voorzitter (*supra*, nr. 557).

2. Nood aan tripartiet sociaal overleg

579. Uit onze analyse is gebleken dat er in de praktijk in bepaalde situaties nood is aan tripartiet sociaal overleg.

580. Dit is in de eerste plaats het geval voor de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C, die zouden worden hervormd tot sectorcomités nieuwe stijl. Bij deze onderhandelingen zijn officieel enkel de toezichthoudende overheid, maar niet de eigenlijke lokale werkgevers betrokken (*supra*, nr. 102 en deel I, hoofdstuk 10, stelling 3; *infra*, 3).

Ook bij de onderhandelingen over de VIA-akkoorden en de federale gezondheidsakkoorden zijn er drie belanghebbende groepen van actoren. Officieel zijn enkel de bevoegde regering en de representatieve vakorganisaties partij bij de onderhandelingen. De (representatieve) werkgeversorganisaties mogen enkel als technici deelnemen aan de vergaderingen van de informele structuur die is opgezet om tegemoet te komen aan de complexiteit die de gezondheidssectoren kenmerkt (*supra*, nr. 103).

In beide gevallen verdient het aanbeveling om de drie belanghebbende partijen op een officiële wijze te involveren bij de onderhandelingen, zodat de werkgeversorganisaties niet langer afhankelijk zijn van de *goodwill* van de overheid en van officieuze constructies.

581. In de onderwijssector is er dan weer nood aan betrokkenheid van de inrichtende machten als derde partij, naast de (subsidiërende) overheid en de vakbonden. Dit is meer

bepaald het geval in het gemeenschapsonderwijs van de Vlaamse Gemeenschap, aangezien de overheid haar bevoegdheid heeft overgedragen aan een autonoom orgaan. Wat het gesubsidieerde officieel onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap betreft, zijn de inrichtende machten vertegenwoordigd in de onderafdeling Vlaamse Gemeenschap en de tweede afdeling van Comité C. Voor de andere gemeenschappen geldt dat niet. Deze gemeenschappen hebben echter bijzondere regelingen uitgevaardigd voor het gesubsidieerde personeel in het gesubsidieerde officieel onderwijs, waar de inrichtende machten betrokken worden (*supra*, nr. 104). In tegenstelling tot de eerste twee voorbeelden, is dit dus wel uitdrukkelijk geregeld in de wetgeving.

3. Betrokkenheid werkgeversorganisaties provinciale en plaatselijke besturen

582. In België wordt al een tijd lang geijverd voor het erkennen van de bestaande werkgeversorganisaties voor de provinciale en plaatselijke besturen als officiële partner in de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C. De lokale autoriteiten nemen noch rechtstreeks, noch via een volwaardige vertegenwoordiger deel aan de onderhandelingen¹⁵⁵⁹. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de *Union des Villes et Communes de Wallonie* en BRULOCALIS zijn van mening dat een wetswijziging op haar plaats is opdat de lokale overheidswerkgevers rechtstreeks vertegenwoordigd zouden zijn in het overkoepelend comité (thans Comité A) en in de sectorcomités nieuwe stijl (thans de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C). De lokale besturen, die de effectieve werkgevers zijn, zouden via hun representatieve organisaties rechtstreeks moeten kunnen participeren aan de onderhandelingen over de arbeids- en loonvoorwaarden van het lokale personeel. Dezelfde redenering gaat ook op voor de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) en voor de *Association des Provinces wallonnes*.

583. Toenmalig minister van Ambtenarenzaken en Overheidsbedrijven Inge Vervotte heeft op het verzoek van de genoemde werkgeversorganisaties geantwoord dat, als men de wetgeving wil wijzigen zodat de werkgeversorganisaties kunnen plaatsnemen aan de onderhandelingstafel in Comité A en Comité C, ook de bepaling en de controle van representativiteitscriteria voor dergelijke verenigingen moeten worden geregeld. Momenteel zijn er geen objectieve maatstaven voorhanden om de representativiteit van de werkgeversorganisaties op het lokale bestuursniveau te meten¹⁵⁶⁰ (*infra*, afdeling 2). Dit is correct, maar ook voor de private sector zijn er geen representativiteitscriteria bepaald voor de werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in de Nationale Arbeidsraad, noch voor de werkgevers-

¹⁵⁵⁹ R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, "Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?" in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 299-300 ; F. DORSEMONT, "La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités", *TSR* 2015, (291) 302.

¹⁵⁶⁰ *Vr. en Antw.* Kamer 2007-08, 22 juli 2008, nr. 52/27, 6.879-6.882 (Vr. nr. 298 D. Lavaux), www.dekamer.be/QRVA/pdf/52/52K0027-.pdf.

organisaties op bedrijfstakniveau¹⁵⁶¹. Dit kan alvast als argument worden gebruikt om aan te tonen dat een gebrek aan dergelijke criteria geen reden mag zijn om de werkgeversorganisaties te weren. Bovendien worden op Vlaams niveau bepaalde werkgeversorganisaties als vertegenwoordigers van de lokale overheden betrokken bij het sociaal overleg, zoals vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst¹⁵⁶². Hoewel het gaat om een *gentlemen's agreement* en er vanuit juridisch oogpunt geen enkele verplichting bestaat om deze werkgeversorganisaties te involveren bij de onderhandelingen, gebeurt het dus wel in de praktijk, ook zonder dat representativiteitscriteria zijn vastgelegd.

584. Vervotte benadrukte verder dat de wetwijzigingen rekening moeten houden met de aanwezigheid van deze verenigingen op verschillende niveaus, meer bepaald dat van Comité A, dat van de federale afdeling van Comité C en dat van de onderafdelingen van Comité C bij de gedefedereerde entiteiten. Aangezien we enkel de onderafdelingen van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten zouden behouden, in de vorm van sectorcomités nieuwe stijl (*supra*, figuur 9), rijzen er op dat vlak alvast geen problemen. De aanwezigheid van de werkgeversorganisaties in het overkoepelend comité lijkt daarentegen niet echt nodig¹⁵⁶³. In dit comité worden immers (enkel) zaken besproken die de ganse publieke sector aanbelangen.

¹⁵⁶¹ Volgens de Raad van State kan het ontbreken van dergelijke criteria wel vragen doen rijzen betreffende de verenigbaarheid ervan met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, aangezien voor de werknemersorganisaties wel criteria zijn bepaald (Adv.RvS nr. 47.293/1, 15 oktober 2009 bij het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 29 mei 1952 tot inrichting van de Nationale Arbeidsraad, de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven, de wet van 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen van het jaar 2008 en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk en tot bevestiging van het koninklijk besluit van 7 april 1995 tot vastlegging van de nadere regelen van de uitbreiding van de samenstelling van de Nationale Arbeidsraad tot de meest representatieve werkgeversorganisaties die de niet-commerciële sector vertegenwoordigen, overw. 2.3, www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/47293). Volgens de Memorie van Toelichting zijn er wel criteria, waarbij wordt verwezen naar de bepaling die regelt hoe de mandaten worden verdeeld, namelijk art. 2, § 3, tweede lid NAR-wet (MvT bij wetsontwerp houdende diverse bepalingen, *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2299/1, 68-69, www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/2299/52K2299001.pdf). Zie ook F. DORSSEMONT, "La représentativité revisitée" in F. DORSSEMONT, P.-P. VAN GEHUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale : Enjeux contemporains*, Études pratiques de droit social, Luik, Kluwer, 2020, (61) 69-75.

¹⁵⁶² Samenwerkingsovereenkomst 29 februari 2008 tussen de Vlaamse regering, de vertegenwoordigers van de lokale overheden als werkgevers en de representatieve vakorganisaties. De tekst van deze samenwerkingsovereenkomst is niet vrij consulteerbaar via het internet.

¹⁵⁶³ Dit dient te worden genuanceerd voor hervormingen inzake ambtenarenpensioenen, waarover wordt onderhandeld in het overkoepelend comité. Het zijn de lokale besturen die omwille van het bijzondere financieringssysteem uiteindelijk de pensioenfactuur betalen voor hun ambtenaren. Momenteel hebben de lokale besturen echter geen inspraak in de aanpassing van de maatregelen die de kostprijs van de pensioenen beïnvloeden. In dit verband zou hun aanwezigheid tijdens onderhandelingen in het overkoepelend comité wel aangewezen zijn (zie hierover I. DE WILDE en R. JANVIER, "Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?", *TSR* 2020, (439) 514).

585. Tot slot achtte de minister het noodzakelijk om uitsluitel te geven over de plaats en de rol van de verenigingen tijdens de onderhandelingen¹⁵⁶⁴. Wij hebben er eerder al voor gepleit om de vertegenwoordiging van de lokale overheidswerkgevers een officiële rol toe te bedelen bij de onderhandelingen (*supra*, nr. 111 e.v.; *supra*, nr. 582 e.v.). Het volstaat dan ook niet om de werkgeversverenigingen bijvoorbeeld te laten deelnemen als technici, zoals dat gebeurt in de gezondheidssectoren (*supra*, nr. 103). Een eerste mogelijkheid is om te werken met een driedelige samenstelling op dit echelon (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 3). Een tweede optie is om de werkgeversorganisaties mee op te nemen in de overheidsdelegatie. Om te vermijden dat het aantal leden dat deelneemt aan de onderhandelingen nog meer toeneemt (*supra*, § 1), verdient het aanbeveling om het aantal leden van de kant van de toezichthoudende overheid te verminderen, ten voordele van enkele zitjes voor de eigenlijke werkgevers.

586. Wanneer we de tweede piste zouden volgen en de werkgeversorganisaties zouden integreren in de overheidsdelegatie, dient tevens te worden geregeld hoe men binnen de overheidsdelegatie tot een gemeenschappelijk standpunt moet komen. Een dergelijke verplichting is niet vreemd aan het vak-bondsstatuut.

Zo moeten de federale overheid, de gemeenschaps- en gewestregeringen, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie vooraf hun gezamenlijke standpunt bepalen over een voorstel betreffende de bepaling of wijziging van de minimale rechten uit de tweede groep¹⁵⁶⁵.

Een ander voorbeeld houdt verband met de onderhandelingen over een intersectorale sociale programmatie, waar zowel vertegenwoordigers van de federale regering als vertegenwoordigers van elke gemeenschaps- en gewestregering, van het Verenigd College en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie deel uitmaken van de overheidsafvaardiging in het overkoepelend comité¹⁵⁶⁶. De Wet Vakbondsstatuut verplicht de onderscheiden overheden om vooraf te onderhandelen over het standpunt dat zij tijdens die onderhandelingen zullen innemen¹⁵⁶⁷.

¹⁵⁶⁴ *Vr. en Antw.* Kamer 2007-08, 22 juli 2008, nr. 52/27, 6.879-6.882 (Vr. nr. 298 D. Lavaux), www.dekamer.be/QRVA/pdf/52/52K0027-.pdf.

¹⁵⁶⁵ Art. 9ter, derde lid Wet 19 december 1974. De minimale rechten uit de tweede groep worden opgesomd in art. 9bis, § 1, 2° Wet 19 december 1974. Het gaat om: de maximale arbeidsduur; het minimaal aantal dagen jaarlijks vakantieverlof; de minimale regels op het vlak van de statutaire en geldelijke rechten bij het bevallingsverlof; het minimumpercentage van het brutoloon dat als vakantiegeld wordt toegekend; het gewaarborgd maandelijks minimuminkomen voor volledige prestaties; het recht op pensioen en de nadere regels voor de berekening van het pensioen in de eigen pensioenregelingen die bestaan voor de statutaire personeelsleden die onder de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie ressorteren.

¹⁵⁶⁶ Thans Comité A.

¹⁵⁶⁷ Art. 3, § 1, derde lid Wet 19 december 1974.

Een laatste voorbeeld betreft de onderhandelingen in Comité B over een voorstel waarbij een gemeenschap, een gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie rechtstreeks belang hebben, wat intussen beperkt is tot de overheveling van personeel naar de deelstaten als uitloper van een staatshervorming. In dit geval moet de federale overheid vooraf overleg plegen met alle belanghebbende regeringen en colleges en wordt het standpunt van de overheidsdelegatie gezamenlijk bepaald door deze overheden¹⁵⁶⁸. In de toekomst zal dit overleg plaatsvinden in het sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid, waarbij de deelstaten enkel worden betrokken indien er personeel naar hen wordt overgeheveld (*infra*, nr. 593).

4. Werkgeversdelegatie overlegcomités

587. Aanvankelijk werd uitdrukkelijk bepaald dat zowel politiek verantwoordelijken als leidinggevende ambtenaren deel konden uitmaken van de overheidsdelegatie in de overlegcomités. Doordat de tekst van het desbetreffende artikel werd vervangen door een nieuwe versie, lijkt het alsof de overheidsafvaardiging enkel nog uit politiek verantwoordelijken kan bestaan. Nochtans houdt de ratio van de vroegere hybride samenstelling volgens ons nog steeds stand, aangezien overlegaangelegenheden doorgaans een meer operationeel karakter hebben, waarbij het vaak gaat om de concrete uitwerking van een maatregel. Daarom zouden wij ervoor willen pleiten om terug te keren naar de oorspronkelijke formulering (*supra*, nrs. 115 en 116; *supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 3).

588. Nog beter dan het aanpassen van die bepaling (*supra*, nr. 587), zou zijn om de bevoegdheden van de overlegcomités te beperken tot welzijnskwesties. Als dat denkspoor wordt gevolgd, zou men zelfs nog een stap verder kunnen gaan door de overlegcomités op te doeken en te vervangen door volwaardige CPBW's¹⁵⁶⁹ (*supra*, afdeling 1, § 3; *infra*, hoofdstuk 5, afdeling 2).

C. Opgeschoonde samenstelling overheidsafvaardiging

589. Met de voorgestelde technische ingrepen (*supra*, A) en inhoudelijke correcties (*supra*, B) in het achterhoofd, doen we een voorstel voor een opgeschoonde samenstelling van de overheidsafvaardiging.

1. Categorieën

590. De overheidsafvaardiging in de onderhandelingscomités is momenteel samengesteld uit politiek verantwoordelijken¹⁵⁷⁰, een voorzitter en ondervoorzitter, leden van rechtswege¹⁵⁷¹

¹⁵⁶⁸ Art. 5, § 2, tweede lid Wet 19 december 1974.

¹⁵⁶⁹ Art. 56 Welzijnswet Werknemers bepaalt hoe deze comités zijn samengesteld.

¹⁵⁷⁰ Art. 21, § 2, tweede lid KB 28 september 1984.

¹⁵⁷¹ Art. 5 Wet 19 december 1974.

en technici¹⁵⁷². De verschillende leden van de overheidsafvaardiging mogen zich laten vervangen door een afgevaardigde¹⁵⁷³ die behoorlijk gemachtigd is om politieke verbindingen aan te gaan¹⁵⁷⁴.

591. Het blijft noodzakelijk dat personen die bevoegd zijn om beleidsbeslissingen te nemen en om de overheid op dit vlak te engageren, als voornaamste actor participeren aan de onderhandelingen, gegeven dat de onderhandelingen (zouden) moeten resulteren in politiek bindende akkoorden¹⁵⁷⁵. Wat de voorzitter en de ondervoorzitter betreft, herhalen wij onze suggestie om te werken met een neutrale voorzitter en eventuele ondervoorzitter (*supra*, B, 1). De leden van rechtswege verschillen vanzelfsprekend naargelang het comité. Hier zouden we een aantal aanpassingen doorvoeren (*infra*, 2). De mogelijkheid om zich te laten vervangen, kan behouden blijven, net als de aanwezigheid van technici bij de onderhandelingen. Het verdient wel aanbeveling om het aantal leden binnen de perken te houden (*supra*, nr. 571).

2. Leden van rechtswege

592. In het overkoepelend comité dienen in ieder geval vertegenwoordigers van de federale regering (de minister van Ambtenarenzaken en de minister van Begroting) en van iedere gemeenschaps- en gewestregering aanwezig te zijn, evenals van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie¹⁵⁷⁶.

593. De sectorcomités zullen worden gehergroepeerd tot sectorcomités nieuwe stijl zodat er een comité bestaat voor de federale overheid en voor elk van de deelstaten (*supra*, figuur 9)¹⁵⁷⁷. Daarin zal van rechtswege een vertegenwoordiger van de bevoegde regering aanwezig moeten zijn. Voor het sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid zal dit een

¹⁵⁷² Art. 21, § 2, vierde lid KB 28 september 1984.

¹⁵⁷³ Art. 21, § 2, derde lid KB 28 september 1984.

¹⁵⁷⁴ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 september 1984, *BS* 20 oktober 1984, 14.048, punt F.b) en RvS 15 juni 1993, nr. 43.305, Buydens, *Arr.RvS* 1993, *s.p.*

¹⁵⁷⁵ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 september 1984, *BS* 20 oktober 1984, 14.047-14.049, punt F.b). Zie ook C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 436 ; R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 291; A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 81.

¹⁵⁷⁶ Dat is onder gelding van de huidige regeling ook het geval (zie art. 5 Wet 19 december 1974).

¹⁵⁷⁷ Het gaat om het sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid, het sectorcomité nieuwe stijl – Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest, het sectorcomité nieuwe stijl – Franse Gemeenschap, het sectorcomité nieuwe stijl – Duitstalige Gemeenschap, het sectorcomité nieuwe stijl – Waals Gewest en het sectorcomité nieuwe stijl – Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

vertegenwoordiger zijn van de federale regering (de ministers van Ambtenarenzaken en Begroting) en voor de sectorcomités nieuwe stijl voor de gemeenschappen en gewesten een lid van de gemeenschaps- of gewestregering¹⁵⁷⁸. Wanneer in het sectorcomité nieuwe stijl – federale overheid wordt onderhandeld over een voorstel waarbij personeel wordt overgeheveld naar de deelstaten ten gevolge van een staatshervorming, zullen ook de belanghebbende deelstatelijke regeringen en colleges moeten worden betrokken om tot een gezamenlijk standpunt te komen (*supra*, nr. 585).

594. In de sectorcomités nieuwe stijl die in de plaats zullen treden van de onderafdelingen van Comité C¹⁵⁷⁹ (*supra*, figuur 9), moet van rechtswege een vertegenwoordiger van de bevoegde gewestregering worden opgenomen. Aangezien de gewesten volledig bevoegd zijn voor het personeel van de lokale overheden, is de kans op een bevoegdheidsconflict onbestaande, waardoor het niet nodig is om een waarnemer van de federale regering toe te laten tot de onderhandelingen¹⁵⁸⁰ (*supra*, nr. 110). Volledigheidshalve herhalen wij dat wij ervoor pleiten om ook de werkgeversorganisaties voor de provinciale en plaatselijke besturen een officiële plaats te geven in deze sectorcomités nieuwe stijl (*supra*, B, 3).

595. Wat het Sectorcomité nieuwe stijl – Openbare brandweer en civiele veiligheid betreft, is het dan weer niet nodig om een afgevaardigde van het gemeenschaps- en gewestniveau te laten deelnemen aan de onderhandelingen aangezien het vaststellen van de rechtspositie-regeling van deze categorie tot de bevoegdheid behoort van de federale overheid¹⁵⁸¹ (*supra*, nr. 110).

596. In de subcomités die in de plaats treden van de (afzonderlijke) bijzondere comités, lijkt het logisch dat de politiek verantwoordelijken bevoegd voor personeel en financiën, een vaste stek krijgen¹⁵⁸².

¹⁵⁷⁸ In de thans geldende bepaling, namelijk art. 5, § 5 Wet 19 december 1974, staat te lezen dat onder meer de minister van Ambtenarenzaken en de minister van Begroting deel uitmaken van de overheids-afvaardiging. Uit deze bepaling valt echter niet duidelijk af te leiden of dit enkel geldt voor de federale sectorcomités, dan wel voor alle sectorcomités.

¹⁵⁷⁹ Het gaat om het sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Vlaams Gewest, het sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Waals Gewest, het sectorcomité nieuwe stijl – lokale besturen Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het sectorcomité nieuwe stijl – Vlaamse Havenbedrijven.

¹⁵⁸⁰ Dit staat wel zo in de huidige regeling (zie art. 17bis KB 28 september 1984).

¹⁵⁸¹ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 188.

¹⁵⁸² R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 189.

§ 3. Vakbonden

A. Representativiteit

1. Invulling

597. Het belang van de notie representativiteit valt niet te onderschatten. In de eerste plaats is de notie “representativiteit” determinerend om uit te maken of een vakorganisatie zitting krijgt in de diverse comités¹⁵⁸³. De Raad van State erkent dat een vakorganisatie de belangen van haar leden op een efficiëntere manier kan verdedigen als ze toegang heeft tot die inspraakorganen¹⁵⁸⁴. Verder zijn de regels betreffende de representativiteit in het raam van het algemene vakbondsstatuut van belang voor de uitoefening van de prerogatieven¹⁵⁸⁵, aangezien de belangrijkste prerogatieven worden voorbehouden aan de representatieve vakorganisaties¹⁵⁸⁶. Het begrip “representativiteit” is tevens relevant voor de deelname aan het beheer van de sociale diensten, gegeven het feit dat het beheer daarvan geheel of gedeeltelijk kan worden opgedragen aan één of meer representatieve vakverenigingen¹⁵⁸⁷. Ook voor het verkrijgen van een vakbondspremie geldt een vereiste dat het personeelslid bijdragebetalend lid is van een representatieve vakorganisatie¹⁵⁸⁸. Dit heeft tot gevolg dat, wie lid wil worden (of blijven) van een vakbond en op de hoogte is van het systeem van de vakbondspremie, zich wellicht zal aansluiten bij één van de drie traditionele vakbonden die van rechtswege representatief zijn.

598. In een aantal gevallen werkt de kwalificatie als representatieve vakorganisatie ook door in een andere context, los van het algemene vakbondsstatuut. Er zijn diverse regelingen waar-

¹⁵⁸³ Voor een meer recente (kritische) bespreking van de notie “representativiteit” in het raam van het vakbondsstatuut, zie ook F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, 291-316.

¹⁵⁸⁴ RvS 22 september 2008, nr. 186.398, Vrij Syndicaat voor het Openbaar Ambt, www.raadvanstate.be/Arresten/186000/300/186-398.pdf, *CDPK* 2009, 572. Deze zaak had weliswaar betrekking op de NMBS-Holding, maar deze redenering gaat evengoed op met toepassing van het algemene vakbondsstatuut.

¹⁵⁸⁵ F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 306; C. DUMONT, “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 451.

¹⁵⁸⁶ Art. 16 en art. 17 Wet 19 december 1974. Het Arbitragehof oordeelde dat de belangrijkste prerogatieven mogen worden voorbehouden aan de vakorganisaties die de stabiliteit van de sociale dialoog kunnen garanderen (Arbitragehof 21 mei 2003, nr. 70-/2003, www.const-court.be/public/n/2003/2003-070n.pdf, *APM* 2003, 96 (samenvatting); Arbitragehof 3 oktober 2001, nr. 116-/2001, www.const-court.be/public/n/2001/2001-116n.pdf, *RW* 2002-03, 256; Arbitragehof 21 december 2000, nr. 139/2000, www.const-court.be/public/n/2000/2000-139n.pdf). Zie ook J. JACQMAIN, “Représentativité syndicale”, *Soc.Kron.* 2010, (169) 171; J. JACQMAIN, “Les relations collectives dans le secteur public” in J. JACQMAIN (dir.), *Une terre de droit du travail: les services publiques*, Brussel, Bruylant, 2005, (383) 392.

¹⁵⁸⁷ Art. 13, eerste lid Wet 19 december 1974.

¹⁵⁸⁸ Art. 2, § 1 Wet Vakbondspremie.

in de “als representatief te beschouwen vakorganisaties” een rol vervullen¹⁵⁸⁹. Het gaat om regelgeving die uitdrukkelijk gewag maakt van de representatieve vakorganisaties als actor. Daarnaast komt het geregeld voor dat bepaalde, bijkomende bevoegdheden worden toevertrouwd aan de bestaande onderhandelings- of overlegstructuren¹⁵⁹⁰.

599. Aangezien representativiteit geen eenduidig begrip is en zowel binnen als buiten het vakbondsstatuut een andere betekenis krijgt, is het van belang om duidelijk te specificeren om welke uitlegging het gaat telkens men dit begrip gebruikt. Vaak wordt enkel verwezen naar “de representatieve vakorganisaties”, zonder verdere specificatie. Hierdoor kan het gebeuren dat men aan het begrip een interpretatie geeft die de wetgever niet voor ogen had. Het verdient dan ook aanbeveling om telkens te verduidelijken hoe het begrip representativiteit moet worden begrepen, met verwijzing naar de desbetreffende wetgeving en vooral ook naar de specifieke bepaling. Het gebeurt immers geregeld dat binnen dezelfde wet de representativiteit op uiteenlopende manieren wordt ingevuld. Het vakbonds-statuut zelf is hier een goed voorbeeld van (*supra*, nr. 125).

600. Daarnaast zou het een goede zaak zijn om de bestaande uiteenlopende invullingen van het begrip “representativiteit” waar mogelijk meer op elkaar af te stemmen. In de regelingen in de sector onderwijs komen bijvoorbeeld de meest disparate definities voor (*supra*, nr. 218). De bijzondere regelingen voor het gesubsidieerde officieel onderwijs van de Franse Gemeenschap verwijzen bijvoorbeeld naar de “groeperingen van personeel” (*groupements du personnel*) in de zin van de Wet van 19 december 1974 en het KB van 28 september 1984¹⁵⁹¹. De bewoordingen “groeperingen van personeel” komen echter niet voor in het algemene vakbondsstatuut. Het is dan ook niet altijd even duidelijk wat er precies met deze term wordt bedoeld. De specifieke regeling betreffende het onderwijs van de Duitstalige Gemeenschap hanteert dan weer de notie “representatieve vakorganisaties” en refereert voor de invulling

¹⁵⁸⁹ Zo hebben de representatieve vakorganisaties bijvoorbeeld het voorrecht om zitting te hebben in diverse commissies die zich inlaten met personeelsaangelegenheden en in de onderscheiden raden van beroep. Op het federale niveau is dat bijvoorbeeld het geval voor de drie beroepscommissies inzake evaluatie (zie art. 24 KB 24 september 2013 betreffende de evaluatie in het federaal openbaar ambt (*BS* 4 oktober 2013)). Voor meer voorbeelden zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 203-206.

¹⁵⁹⁰ In een aantal gevallen hebben de onderhandelingscomités bijvoorbeeld een bemiddelende rol. Dit is onder meer het geval bij een weigering van erkenning van de leden die worden aangewezen om zitting te hebben in de raad van beroep inzake tuchtzaken voor ambtenaren. In dit geval wordt de zaak voorgelegd aan het Comité B (art. 21, § 3, vijfde lid KB 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (*BS* 23 februari 1973)). Voor meer voorbeelden zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 317-322..

¹⁵⁹¹ Art. 85, eerste lid Decr.Fr. 6 juni 1994 tot vaststelling van de rechtspositie van de gesubsidieerde personeelsleden van het officieel gesubsidieerd onderwijs; art. 101, § 1, eerste lid, aanhef Decr.Fr. 31 januari 2002 tot vaststelling van het statuut van de leden van het gesubsidieerd technisch personeel van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra.

ervan aan het algemene vakbondsstatuut¹⁵⁹². Dan is de vraag of het gaat om de representativiteit in de zin van artikel 7 en/of artikel 8 van de Wet Vakbonds-statuut, met andere woorden of het volstaat om de representativiteitsvoorwaarden te vervullen, dan wel of er ook voldaan moet zijn aan het representativiteitscriterium qua ledenaantal. Sommige bijzondere regelingen verwijzen naar de werknemersorganisaties of personeelsverenigingen aangesloten bij een in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen vertegenwoordigde vakorganisatie¹⁵⁹³, zonder het woord representativiteit te noemen. Het oprichtingsdecreet van de SERV geeft zelf echter geen definitie van “representatieve organisaties van werknemers”¹⁵⁹⁴. Het moet mogelijk zijn om die definities (meer) op één lijn te brengen, zeker gelet op het feit dat men telkens uitkomt bij dezelfde drie vakbonden, te weten het ACV, het ABVV en de ACLVB¹⁵⁹⁵.

2. Her(bek)ijken 10%-ledenvereiste

601. Een van de voornaamste inhoudelijke kritieken bij de wijze waarop momenteel de representativiteit in het raam van het vakbondsstatuut is opgevat, betreft het schrappen van de kwantitatieve vereiste in de vorm van een ledenbestand van 10% van de personeelssterkte bij de overheidsdiensten waarvoor een algemeen onderhandelingscomité¹⁵⁹⁶ bevoegd is. De intrekking van deze norm kwam er tot voordeel van de liberale vakbonden binnen het openbaar ambt. Later werd die voorwaarde eveneens geschrapt voor de lagere onderhandelingscomités. Dat hierbij vraagtekens kunnen worden geplaatst, blijkt onder meer uit het gegeven dat het VSOA in 1996, toen die vereiste wel nog van kracht was voor de lagere onderhandelingscomités, slechts aan alle representativiteitsvoorwaarden en -criteria om zitting te hebben voldeed voor een kleine fractie van het totale aantal (afzonderlijke) bijzondere comités. Hetzelfde geldt voor de sectorcomités. Bij de laatste tellingen waaraan het VSOA in 1996 nog verplicht moest deelnemen, bleek deze vakbond slechts representatief in vier van de toen negentien sectorcomités (*supra*, nr. 119).

602. De automatische representativiteit van de liberale vakbond staat in schril contrast met de strenge representativiteitscriteria waaraan een vierde vakbond moet voldoen om te

¹⁵⁹² Zie art. 99, eerste lid Decr.D. 29 maart 2004 houdende het statuut van de gesubsidieerde personeelsleden van het gesubsidieerd officieel onderwijs en van de gesubsidieerde officiële psycho-medisch-sociale centra.

¹⁵⁹³ Art. 2, § 1 Vlaams Decreet Rechtspositie Personeelsleden Gesubsidieerd Onderwijs. Zie ook art. 1, tweede lid, 5° B.VI.Reg. 19 juni 1991 tot oprichting van paritaire comités voor het gesubsidieerd vrij onderwijs en de pedagogische begeleidingsdiensten en de gesubsidieerde vrije psycho-medisch-sociale centra en tot vaststelling van hun benaming, bevoegdheid, samenstelling en werkwijze.

¹⁵⁹⁴ In zijn advies bij het ontwerp van decreet inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen merkte de Raad van State hierbij op: “Aan het begrip “representatieve organisaties” [...] kan een gedifferentieerde invulling worden gegeven en kan op die wijze worden geraakt aan de beginselen van syndicale vrijheid en gelijkheid. Om die reden zouden de basiscontouren van het betrokken begrip moeten worden uitgetekend in het ontwerp” (Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 2074, 61, docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1049661). Aan deze kritiek is geen gevolg gegeven.

¹⁵⁹⁵ Zie ook www.serv.be/serv/pagina/samenstelling-serv.

¹⁵⁹⁶ In de toekomst zal enkel Comité A nog overblijven in de vorm van het overkoepelend comité.

kunnen deelnemen aan de onderhandelingen. De vierde vakbond die kan deelnemen, moet – in tegenstelling tot de liberale vakbond – wel het bewijs leveren van een ledenaantal dat minstens 10% vertegenwoordigt van het aantal personeelsleden binnen die sector. Het voldoen aan de voorwaarde wordt bemoeilijkt doordat het verkrijgen van een vakbondspremie gelinkt is aan het vereiste dat het personeelslid bijdragebetalend lid is van een representatieve vakorganisatie¹⁵⁹⁷. Dit heeft tot gevolg dat wie lid wil worden (of blijven) van een vakbond en wenst te genieten van de premie, zich wellicht zal aansluiten bij één van de drie traditionele vakbonden die van rechtswege representatief zijn (*supra*, nr. 597). Het is dan ook niet eenvoudig voor een vierde vakbond om als representatief te worden gekwalificeerd.

603. Gelet op het feit dat voor de vierde vakbond wel een 10%-vereiste geldt (*supra*, nr. 602) en gegeven dat de liberale vakbond slechts voor een klein aantal sectorcomités nieuwe stijl en subcomités deze drempel zou halen (*supra*, nr. 601), maar desondanks toch (automatisch) wordt toegelaten tot de onderhandelingstafel, pleiten wij ervoor om voor de sectorcomités nieuwe stijl en voor de sub-comités de 10%-regel opnieuw in te voeren, voor alle vakbonden. Voor het overkoepelend comité zou men omwille van het parallellisme met de private sector de criteria kunnen laten zoals ze nu zijn. Voor de invulling van de representativiteit van dit comité wordt namelijk verwezen naar de criteria die gelden om zitting te kunnen hebben in de Nationale Arbeidsraad. Om deel uit te maken van het overkoepelend comité, moeten de vakorganisaties aangesloten zijn bij een in de NAR vertegenwoordigde werknemersorganisatie¹⁵⁹⁸ (*infra*, nr. 676).

3. Maximum aantal leden

604. Anders dan in de private sector, is in de publieke sector het uitgangspunt dat elke representatieve vakorganisatie evenveel leden mag afvaardigen. Hierdoor neemt het aantal leden toe naargelang er meer vakbonden als representatief kwalificeren (*supra*, tabel 33).

605. Een mogelijk alternatief is om te werken met een vast maximum aantal leden voor de vakbondsdelegatie, waarbij de zitjes verdeeld worden over de representatieve vakorganisaties. Hier is de moeilijkheid dat niet ieder sectorcomité nieuwe stijl evenveel representatieve vakorganisaties zou tellen. Wanneer de liberale vakbond niet aan de 10%-vereiste voldoet (*supra*, 2), zullen dit er twee zijn. Maar het is evengoed mogelijk dat er drie of zelfs vier vakbonden representatief zijn om zitting te hebben in een bepaald sectorcomité nieuwe stijl. Uitgaande van twaalf zitjes langs werknemerszijde zou deze verdeling relatief eenvoudig kunnen gebeuren. Bij twee vakbonden is de verdeling zes – zes, bij drie vakbonden krijgen ze elk vier zitjes en wanneer er vier vakbonden representatief zijn, mogen ze elk drie leden afvaardigen. We hebben echter gesuggereerd om het aantal leden te verminderen (*supra*, § 1), waardoor men al snel uitkomt bij een getal waarbij de verdeling minder eenvoudig

¹⁵⁹⁷ Art. 2, § 1 Wet Vakbondspremie.

¹⁵⁹⁸ Art. 7 Wet 19 december 1974.

te maken is. Daarom stellen we bij wijze van alternatief voor om het aantal leden dat iedere vakorganisatie mag afvaardigen, afhankelijk te maken van het aantal effectieve leden van die vakorganisatie. Dit systeem heeft als bijkomend voordeel dat de onderlinge krachtverhoudingen van de onderscheiden vakorganisaties beter worden weerspiegeld. Hier is een rol weggelegd voor de Commissie voor de representativiteit van de vakorganisaties in de overheidssector¹⁵⁹⁹.

B. Bevoegdheid om in rechte op te treden

606. Naar analogie met wat geldt in de private sector, zou er een regeling moeten komen die het mogelijk maakt voor de representatieve vakorganisaties in de publieke sector om in rechte op te treden met het oog op de collectieve belangenbehartiging van hun leden (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 4). Momenteel kunnen de representatieve vakorganisaties in de publieke sector enkel in rechte optreden in de gevallen die uitdrukkelijk in de wetgeving zijn bepaald (*supra*, nr. 133), evenals in de gevallen waarin de Raad van State en het Grondwettelijk Hof dit aanvaarden. Dit komt erop neer dat de vakbonden slechts in rechte kunnen optreden ter vrijwaring van hun belangen, bijvoorbeeld wanneer hun prerogatieven zijn geschonden, maar niet om de collectieve belangen van hun leden te verdedigen (*supra*, nrs. 134 en 135). Onze suggestie is om naar het voorbeeld van de private sector functionele rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de representatieve vakorganisaties in de publieke sector, wat hen in staat zou stellen om volwaardig in rechte op te treden¹⁶⁰⁰.

Afdeling 3 – Bevoegdheden

§ 1. Afschaffen inhoudsloze bepalingen

607. Een aantal bevoegdheden die volgens het algemene vakbondsstatuut toekomen aan de comités, zijn doorheen de tijd zonder voorwerp geworden.

608. Het Gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten¹⁶⁰¹ heeft bijvoorbeeld sinds 2008 geen gebruik meer gemaakt van zijn bevoegdheid om intersectorale akkoorden inzake sociale programmatie te sluiten. Als daar geen verandering in komt (*supra*, nr. 574), zou deze bepaling uit het vakbondsstatuut kunnen verdwijnen (*supra*, nr. 155).

609. Een ander voorbeeld van een bepaling die geen bestaansreden meer heeft, betreft de kwalificatie van de kinderbijslag als minimaal recht (*supra*, nr. 159). Verder kan ook de tweede categorie van minimale rechten worden afgeschaft, inclusief de daaraan gerelateerde bepalingen betreffende de beroepsprocedure en de mogelijkheid om de bespreking in een

¹⁵⁹⁹ Zie art. 14 Wet 19 december 1974.

¹⁶⁰⁰ Art. 4 Cao-wet; zie ook F. DORSSEMONT, "De arbeidsovereenkomst in de schoot van een feitelijke vereniging", *Soc.Kron.* 1999, 105-110.

¹⁶⁰¹ In ons voorstel zou dit comité vervangen worden door het overkoepelend comité.

hoger comité te voeren. Elke overheid biedt een verdergaande bescherming dan wat als minimumrecht geldt en de genoemde bepalingen zijn in de praktijk dan ook nog nooit toegepast (*supra*, nr. 161).

§ 2. Taken (secretariaat) overkoepelend comité

610. Aan het secretariaat van het overkoepelend comité komt een aantal belangrijke taken toe. Wij verwijzen naar ons eerdere voorstel om dit secretariaat te heractiveren (*supra*, afdeling 1, § 1, C).

611. De niet-toepasselijkheid van de Cao-wet op de overgrote meerderheid van de publieke werkgevers¹⁶⁰² leidt ertoe dat de personeelsleden in overheidsdienst niet kunnen terugvallen op de algemeen bindend verklaarde interprofessionele collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten in de Nationale Arbeidsraad¹⁶⁰³. We stellen vast dat de bevoegde regelgever in de praktijk frequent met veel vertraging of – in weerwil van de specifieke voorschriften van het vakbondsstatuut (*supra*, nr. 157) – zelfs helemaal geen stappen onderneemt om na te gaan of een vertaling van de algemeen bindende cao's van de NAR naar de overheidscontext aangewezen *c.q.* noodzakelijk is¹⁶⁰⁴. Op dat vlak kan een rol weggelegd zijn voor het secretariaat van het overkoepelend comité, dat zou kunnen onderzoeken of algemeen bindend verklaarde cao's die gelden voor de gehele particuliere sector, ook relevant zijn voor de publieke sector¹⁶⁰⁵ (*supra*, nr. 555). De moeilijkheid is wel dat de onderscheiden deeltentiteiten in zeer grote mate autonoom zijn bij het uitwerken van de loon- en arbeidsvoorwaarden voor hun personeel, onder voorbehoud van de toepassing van het federaal geregeld arbeidsrecht en van de minimale rechten. Dit neemt niet weg dat de opvolging door het secretariaat minstens een sensibiliserend effect kan hebben en ervoor kan zorgen dat de noodzakelijke vertaalslag onder de aandacht wordt gebracht van de bevoegde regelgevers¹⁶⁰⁶ (*supra*, nr. 158).

¹⁶⁰² Een bijkomend probleem als gevolg van de niet-toepasselijkheid van de Cao-wet betreft de uitvoering van bepaalde arbeidsrechtelijke wetgeving die evenzeer van toepassing is in de publieke sector voor zover die uitvoering enkel mogelijk is bij collectieve arbeidsovereenkomst (*infra*, afdeling 13).

¹⁶⁰³ Zie in dit verband I. DE WILDE en R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector – Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR* 2021, 75-105.

¹⁶⁰⁴ Een typevoorbeeld uit het verleden betreft de verhoging van de duur van de opzeggingstermijnen voor arbeiders bij Cao nr. 75, 20 december 1999 betreffende de opzeggingstermijnen van de werklieden (algemeen bindend verklaard bij KB 10 februari 2000, *BS* 26 februari 2000). Voor de contractanten in overheidsdienst is pas na meer dan drie jaar een analoge regeling getroffen via een aanpassing van de Arbeidsovereenkomstenwet, in de vorm van het (oude) art. 59 Arbeidsovereenkomstenwet. In de tussentijd konden arbeiders uit de publieke sector die werden geconfronteerd met een ontslag, geen aanspraak maken op de langere opzeggingstermijnen zoals vastgelegd in Cao nr. 75, 20 december 1999. We merken op dat de Wet Eenheidsstatuut de opzeggingstermijnen voor arbeiders en bedienden heeft gelijkgeschakeld. Cao nr. 75, 20 december 1999 is om die reden niet meer relevant.

¹⁶⁰⁵ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, die Keure, 2003, 230.

¹⁶⁰⁶ Zie in dit verband R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 277-278; I.

Ook de taak van het secretariaat van het overkoepelend comité inzake de opvolging van Europese dossiers en richtlijnen is waardevol en dient opnieuw ter harte te worden genomen (*supra*, nr. 556). Hiernaast zouden wij een onafhankelijk interfederaal studiecentrum oprichten (*supra*, nr. 557).

612. Verder zou men tegemoet kunnen komen aan onze kritiek om meer rekening te houden met de eigenheden van de overheidssector (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 7) door te bepalen dat het advies van het overkoepelend comité moet worden gevraagd telkens wanneer een advies van de NAR nodig is aangaande regelgeving die ook de publieke sector raakt. De Nationale Arbeidsraad moet aan een minister of aan de wetgevende kamers adviezen of voorstellen uitbrengen over algemene vraagstukken van sociale aard die de werkgevers en de werknemers aanbelangen¹⁶⁰⁷. Bovendien is in een aantal wetten ingeschreven dat het advies van de NAR vereist is alvorens uitvoering kan worden gegeven aan bepaalde wetten of bepalingen¹⁶⁰⁸. Zo vereist de Arbeidsreglementenwet een advies van de NAR wanneer de uitvoerende macht personen wil uitsluiten van de toepassing van deze wet¹⁶⁰⁹. Enkel wanneer de aanpassingen uitsluitend betrekking hebben op personeelsleden van de publieke sector, geldt het protocol opgesteld na onderhandeling in Comité A als het advies van de NAR¹⁶¹⁰. Voor wijzigingen aan de Arbeidsreglementenwet die zowel betrekking hebben op de werknemers uit de private sector als op de personeelsleden werkzaam in overheidsdienst, is momenteel enkel het advies van de NAR vereist.

Ook in Nederland heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, het overkoepelende orgaan voor de publieke sector, een adviserende rol. De ROP adviseert het kabinet en de Tweede Kamer over aangelegenheden die het overheidspersoneelsbeleid betreffen, en doet ook aanbevelingen aan de overheidssectoren (*supra*, nr. 357).

613. Interessant is eveneens dat in Nederland de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid alle overheidssectoren overspant, met inbegrip van de sectoren die onder een bijzondere regeling vallen. Zo nemen ook vertegenwoordigers van de sector Defensie, Rechterlijke Macht, Politie en Onderwijs deel aan de onderhandelingen (*supra*, deel II, hoofdstuk 5, afdeling 3). Ook in België blijkt er nood te zijn aan een forum voor onderhandeling over aangelegenheden die gemeenschappelijk zijn voor overheden die onder het algemene vakbondsstatuut vallen enerzijds, en overheden met een bijzondere regeling anderzijds (*supra*, nr. 78). Dit blijkt onder meer uit enkele speciale bevoegdheden van het overkoepelend

DE WILDE en R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector – Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR* 2021, (75) 104-105.

¹⁶⁰⁷ Art. 1 NAR-wet.

¹⁶⁰⁸ P. BRAEKMANS, *Sociaal overleg*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2014, 92.

¹⁶⁰⁹ Zie art. 3, eerste lid, 2° Arbeidsreglementenwet.

¹⁶¹⁰ Zie art. 15ter Arbeidsreglementenwet dat verwijst naar art. 3, eerste lid, 2° Arbeidsreglementenwet.

comité¹⁶¹¹. Bij de onderhandelingen over een aanvullende pensioenregeling moeten ook de federale gezondheidsinstellingen en de federale politie worden meegenomen (*supra*, nr. 75). Een ander – voorlopig theoretisch – voorbeeld betreft de bevoegdheid van het overkoepelend comité om de lijst van zware functies in het raam van de ambtenarenpensioenregeling vast te leggen. Deze bevoegdheid zou volgens het wetsvoorstel tevens gelden voor het onderwijs, de economische overheidsbedrijven, HR Rail, het leger en de politiediensten (*supra*, nr. 76). Een aantal van deze categorieën zou wellicht evengoed onder het algemene vakbondsstatuut kunnen worden gebracht (*infra*, afdeling 4).

§ 3. Beperken of afschaffen overlegangelegenheden

614. Het onderscheid tussen onderhandeling en overleg is vervaagd en de trend is om over zoveel mogelijk zaken te onderhandelen. Dit heeft te maken enerzijds met het feit dat de Raad van State er geen punt van maakt dat wordt onderhandeld over overlegkwesties, en anderzijds dat het resultaat van de onderhandelingsprocedure een grotere (politieke) waarde heeft dan het resultaat van een overlegprocedure (*supra*, nr. 169). Ons voorstel is om in de verbeterde vorm van het vakbondsstatuut de overlegangelegenheden te beperken tot hoogstens de welzijnskwesties (*supra*, afdeling 1, § 3). Daarmee is meteen elke discussie over het onderscheid tussen onderhandelings- en overleg-aangelegenheden¹⁶¹² van de baan.

615. Idealiter verdwijnen de overlegcomités volledig en wordt ook in de publieke sector niet langer afgeweken van de structuren overeenkomstig de welzijnswetgeving, die trouwens voor het overige integraal van toepassing is op alle personeelsleden in overheidsdienst en hun werkgever. Er is geen enkele goede reden, ook niet vanuit de eigenheden van de publieke sector, om de oprichting van de klassieke comités voor preventie en welzijn op het werk van de hand te wijzen (*infra*, hoofdstuk 5, afdeling 2). Dit zou met zich meebrengen dat er geen overlegangelegenheden meer overblijven en dat tegelijk de overlegstructuren in het raam van het algemene vakbondsstatuut kunnen verdwijnen (*supra*, nr. 567).

§ 4. Van vormvereiste naar overeenstemmingsvereiste

616. In de publieke sector in België maakt het momenteel niet uit of de overheid en de representatieve vakorganisaties een akkoord bereiken. Het enige wat van belang is, is dat formeel de onderhandelings- of overlegverplichting wordt nageleefd (*supra*, nr. 148; *supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 6).

617. De huidige regeling zou aan kracht kunnen winnen door, naar analogie met het vroegere Nederlandse model voor de introductie van de Wnra, een overeenstemmingsvereiste in te

¹⁶¹¹ In ons voorstel wordt Comité A – zijnde het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten – vervangen door het overkoepelend comité.

¹⁶¹² Zie in dit verband I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, “Onderhandelings- en overleg-aangelegenheden volgens het vak-bondsstatuut: analyse en knelpunten”, *T.Gem.* 2021/1, 17-33.

voeren (*supra*, deel II, hoofdstuk 8, afdeling 1). Conform dit vereiste waren de Nederlandse overheidswerkgevers verplicht om overeenstemming te bereiken met de meerderheid van de centrales van het overheidspersoneel over de (wijziging van de) rechtspositieregeling van de ambtenaren. De overheidswerkgever mocht in principe geen wijzigingen aanbrengen aan de rechten en verplichtingen van ambtenaren zonder instemming van de meerderheid van die centrales (*supra*, nr. 393). De invoering van een overeenstemmingsvereiste zou de overheid er met andere woorden toe verplichten om over bepaalde zaken een akkoord te bereiken met de meerderheid van de vakbonden, waardoor de overheid niet zomaar over de vakbonden heen zou kunnen walsen. Tegelijk zorgt dit er wellicht voor dat engagement van de vakbonden om tot een constructieve dialoog te komen, verhoogt, vanuit een streven om daadwerkelijk tot een vergelijk te komen.

Wanneer een meerderheid is bereikt, is afhankelijk van het aantal vakbonden dat voldoet aan de representativiteitscriteria. Het uitgangspunt is dat een gewone meerderheid voldoende is, wat betekent dat er meer vakbonden voor dan tegen stemmen. In het geval er drie representatieve vakbonden zijn, dienen zo twee van deze vakbonden in te stemmen. Indien er vier vakbonden als representatief kwalificeren, dan dienen er drie van de vier vakorganisaties akkoord te gaan. In veel sectorcomités nieuwe stijl en subcomités zal de liberale vakbond allicht niet langer als representatief kwalificeren, gelet op de door ons voorgestelde herinvoering van de 10%-ledenvereiste (*supra*, afdeling 2, § 3, A, 2 en nr. 603). Het is bijgevolg mogelijk dat slechts twee vakbonden representatief zijn. In dit geval stellen wij als regel voor dat overeenstemming is bereikt wanneer minstens één van de vakbonden akkoord gaat. Het alternatief is namelijk een unanimitateitsvereiste, wat noch de meest passende, noch een haalbare besluitvormingsregel is voor de publieke sector (*infra*, nr. 693). De Nederlandse regeling, waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslist bij een staking van stemmen (*supra*, nrs. 395 en 397), is evenmin aangewezen, aangezien dit de overeenstemmingsvereiste uitholt.

618. Het invoeren van een overeenstemmingsvereiste biedt weliswaar geen oplossing voor het feit dat de gemaakte afspraken nog steeds moeten worden omgezet in positief recht (*supra*, nr. 151). Wel wordt daarmee alvast tegemoet gekomen aan de kritiek dat de overheid in de huidige stand van de regelgeving steeds haar wil kan doordrijven (*supra*, nr. 152). Het komt ons voor dat daarmee een grote stap voorwaarts kan worden gezet in de richting van het creëren van een zekere consensus zonder dat de overheid en de vakbonden per definitie lijnrecht tegenover elkaar hoeven te staan.

We vinden hiervan trouwens al een voorbeeld terug in de (toekomstige) regelgeving in België, meer bepaald in het wetsvoorstel met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de

berekening van het pensioenbedrag¹⁶¹³. Conform dat voorontwerp van wet moet het koninklijk besluit dat de zware functies definieert, het akkoord krijgen van minstens één van de representatieve vakorganisaties in Comité A¹⁶¹⁴ (*supra*, nr. 148). Dit voorbeeld is redelijk uniek, maar toont wel aan dat het niet onmogelijk is om in de publieke sector een minimale vorm van overeenstemming op te leggen.

619. Tot slot geven we mee dat een uitzondering op de overeenstemmingsvereiste dient te worden ingevoerd voor wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel¹⁶¹⁵. Een overeenstemmingsvereiste is in dit verband niet aangewezen, omdat het primaat van de politiek hier speelt (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 3).

§ 5. Uitbreiden onderhandelingsaangelegenheden

620. Volgens het actuele vakbondsstatuut zijn de overheden enkel verplicht om met de vakbonden te onderhandelen over limitatief opgesomde aangelegenheden. Het gaat vrijwel uitsluitend om strikt juridische, algemene maatregelen met een zekere impact, hoofdzakelijk gericht op het statutair tewerkgestelde personeel. Wanneer de overheid een strategisch beleid wil uitzetten, waarvan de implementatie een aanzienlijke weerslag kan hebben op het personeel, is de overheid niet verplicht om de vakbonden te consulteren. De vakbonden worden bijvoorbeeld niet verplicht betrokken bij de bespreking van beleidsstrategieën, reorganisaties, fusies, de begrotingsopmaak, et cetera. Pas wanneer die maatregelen concreet uitgerold en vertaald worden in termen van de rechtspositieregeling, zal worden overgegaan tot onderhandeling (of overleg). Is de overheid wel bereid om met de vakbonden van gedachten te wisselen over bepaalde strategische kwesties, dan kan dit momenteel hoogstens via informele weg (*supra*, nr. 170).

Het zou de kwaliteit van het sociaal overleg in de publieke sector ten goede komen als de vakbonden als gesprekspartners worden geïnvolveerd om een gemeenschappelijk draagvlak te creëren voor diverse, soms noodzakelijke hervormingen. Bovendien zou op deze manier uitvoering kunnen worden gegeven aan de informatie- en raadplegingsverplichtingen die voortvloeien uit verschillende Europese richtlijnen. Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van de Europese Unie van 12 maart 2001¹⁶¹⁶ schrijft bijvoorbeeld voor dat in geval van overgang van

¹⁶¹³ Wetsvoorstel 24 september 2019 met betrekking tot de erkenning van de zwaarte van sommige functies en sommige beroepsactiviteiten voor de toegangsvoorwaarden tot het vervroegd pensioen en de berekening van het pensioenbedrag (*Parl.St.* Kamer BZ 2019, nr. 415/001, www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/0415/55K0415001.pdf).

¹⁶¹⁴ In ons voorstel wordt Comité A – zijnde het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten – vervangen door het overkoepelend comité.

¹⁶¹⁵ Hierover moet overeenkomstig het actuele vakbondsstatuut worden onderhandeld met de vakorganisaties (art. 2, § 2, eerste lid Wet 19 december 1974).

¹⁶¹⁶ Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van

onderneming het personeel vooraf moet worden geïnformeerd en geraadpleegd¹⁶¹⁷. Het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm laat een dergelijk partnerschap niet toe en werkt veeleer contraproductief¹⁶¹⁸ (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 6). Omdat bij beleids- en strategische beslissingen het primaat van de politiek speelt (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 3), pleiten wij bij het nemen van generieke strategische beslissingen niet voor een overeenstemmingsvereiste. Het is vooral de bedoeling dat de vakbonden geïnformeerd zijn en zich betrokken voelen.

621. Wetenswaardig is dat in Nederland het decentraal georganiseerde overleg met de vakbonden ook kan gaan over de rechtspositionele en sociale gevolgen van reorganisaties voor de werknemers (*supra*, nr. 392). Het idee hierachter is dat de kwaliteit van het proces en van het resultaat van een reorganisatie toeneemt als de vakbonden de kans krijgen om hun advies hierover te geven¹⁶¹⁹. Aan die argumentatie hebben wij weinig toe te voegen.

Afdeling 4 – Bijzondere regelingen beperken

622. Zoals gebleken is uit het eerste deel, bestaat er een wildgroei aan bijzondere regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen (*supra*, deel I, hoofdstuk 7). We hebben al eerder de vraag opgeworpen in hoeverre een afzonderlijke regeling voor deze groepen een noodzaak is en hoe de verschillen tussen die bijzondere regelingen en het algemene vakbondsstatuut te verantwoorden zijn (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 8).

623. Een goed deel van de bijzondere regelingen vertoont een vergaand parallellisme met het algemene vakbondsstatuut (*supra*, deel I, hoofdstuk 7, afdeling 2, § 3, § 4 en § 6). In deze

ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (*Pb.L.* 22 maart 2001, afl. 82, 16- 20, eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/23/oj).

¹⁶¹⁷ Zie art. 7 Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen (*Pb.L.* 22 maart 2001, afl. 82, 16- 20, eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/23/oj). Dit artikel schrijft voor dat wanneer de vervreemder of de verkrijger ten aanzien van zijn eigen werknemers maatregelen overweegt, hij verplicht is om de vertegenwoordigers van zijn eigen werknemers tijdig over deze maatregelen te raadplegen om tot een akkoord te komen. Hierbij dienen we onmiddellijk op te merken dat Richtlijn 2001/23/EG slechts onder bepaalde voorwaarden en enkel voor het contractueel overheidspersoneel van toepassing is (voor een bespreking, zie I. DE WILDE en R. JANVIER, “De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector. Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector, *TSR* 2021, (75) 96-97; I. DE WILDE, R. JANVIER en S. AERTS, “Toepassing van de regelgeving betreffende de overgang van onderneming bij wijziging van werkgever in de publieke sector” in P. GOSSERIES en M. MORSA (eds.), *Le droit du travail au XXIe siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, 2015, (447) 455-465; J. DE WILDE D’ESTMAEL, “L’application de la directive transfert au secteur public: à quelles conditions? Étude des conditions d’application et de certains effets de la Directive 23/2001/CE au départ de deux arrêts récents de la Cour de Justice de l’Union Européenne”, *TSR* 2019, 551-611 en de verwijzingen aldaar).

¹⁶¹⁸ Zie in dit verband ook I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, “Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten”, *T.Gem.* 2021/1, (17) 33.

¹⁶¹⁹ MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Medezeggenschap bij reorganisaties*, www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel/mijn-werk/organisatieverandering/medezeggenschap-bij-reorganisaties.

gevallen lijkt een aparte regeling niet echt nodig en mogelijk zelfs niet aangewezen, zeker wanneer in de praktijk gezamenlijke vergaderingen worden georganiseerd met categorieën die wel onder het algemene vakbondsstatuut vallen, zoals voor de binnendiensten en de buitendiensten van de Staatsveiligheid (*supra*, deel I, hoofdstuk 7, afdeling 2, § 3). Ons lijkt het alvast niet onoverkomelijk om de specificiteiten voor de buitendiensten van de Staatsveiligheid te verwerken in het algemene vakbondsstatuut zelf.

Uit de bijzondere bevoegdheden van het overkoepelend comité blijkt overigens dat voor bepaalde zaken nood is aan gemeenschappelijke onderhandelingen, waarbij overheden die onder het algemene vakbondsstatuut vallen, en overheden waarvoor (thans) een bijzondere regeling van toepassing is, worden samengebracht (*supra*, deel I, hoofdstuk 3, afdeling 1, § 3, B). Er zouden minder kunstgrepen nodig zijn om deze onderhandelingen te organiseren wanneer zoveel mogelijk categorieën onder het toepassingsgebied van de algemene regeling zouden worden gebracht.

624. Verder hebben we moeten vaststellen dat sommige regelingen niet echt werken, verouderd zijn en/of hiaten vertonen. Dit is het meest uitgesproken het geval voor de regelingen die bestaan voor het personeel in dienst van welbepaalde onderdelen van de wetgevende macht, alleszins op het federale niveau¹⁶²⁰ (*supra*, nr. 190). Omwille van het beginsel van de scheiding der machten kan het algemene vakbondsstatuut waarvan de concrete, inhoudelijke invulling het voorwerp uitmaakt van koninklijke besluiten, niet toepasselijk worden verklaard op de diverse instanties die onderdeel zijn van of aanleunen bij de wetgevende macht. Dit leidt tot het naast elkaar bestaan van zeer versnipperde, vaak niet

¹⁶²⁰ Wat de parlementen op gemeenschaps- en gewestniveau betreft, hebben wij ons in ons onderzoek beperkt tot de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen voor het personeel van het Vlaams Parlement. Deze regeling is wel doorzichtig en goed gestructureerd.

openbare regelingen die enkel voor intern gebruik¹⁶²¹ bestemd zijn¹⁶²²⁻¹⁶²³. In Nederland bestaat er op dat vlak veel meer openheid, zelfs wat de parlementsleden zelf betreft, die over hun eigen arbeidsvoorwaarden beslissen via een procedure waarbij een gekwalificeerde meerderheid is vereist¹⁶²⁴. Het moet toch mogelijk zijn dat de wetgevende macht voor haar

¹⁶²¹ De vraag rijst of inzage kan worden verkregen in deze regelingen door zich te beroepen op de openbaarheid van bestuur. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (*BS* 30 juni 1994) is in principe enkel van toepassing op federale administratieve overheden als bedoeld in art. 14 van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State (*BS* 21 maart 1973). Deze verwijzing heeft tot gevolg dat de wet van 11 april 1994 ook van toepassing is op reglementaire en individuele bestuurshandelingen en op de documenten die daarop betrekking hebben van de niet-administratieve overheden die worden opgesomd in art. 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die eveneens het voorwerp kunnen uitmaken van een annulatieberoep bij de Raad van State. Het gaat meer bepaald om akten en reglementen van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tucht karakter vertonen (art. 14, § 1, eerste lid, 2° gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State). Andere handelingen van de opgesomde niet-administratieve overheden vallen niet onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994. Of dit spoort met het gelijkheidsbeginsel is een vraag die enkel kan worden beantwoord door het Grondwettelijk Hof. Concluderend kunnen we stellen dat de interne regelingen die bestaan voor de leden van het personeel vallen onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994, waarbij het begrip “leden van het personeel” evenwel een beperkte betekenis heeft. Het slaat bijvoorbeeld enkel op de medewerkers die voor de instelling van het parlement werken en niet op het politiek personeel en hun medewerkers (e-mail 8 juni 2021 van de heer Frankie Schram, professor bij KU Leuven Instituut voor de Overheid, aan Sarah Palinckx).

¹⁶²² Een schoolvoorbeeld betreft het bij wet 12 mei 2019 (*BS* 21 juni 2019) opgerichte Federale instituut voor de bescherming en de promotie van de Rechten van de Mens (FIRM), ook het Mensenrechteninstituut genoemd. Het gaat om een autonoom instituut met aparte rechtspersoonlijkheid, maar met een zeer beperkt aantal personeelsleden. Om toch enige inspraak van het personeel op organisatieniveau toe te laten, zit er weinig anders op dan een sui-generisregeling op te nemen personeelsstatuut dat door de raad van bestuur eenzijdig wordt beslist en overgemaakt aan het Parlement.

¹⁶²³ Voor het personeel van de Kamer van volksvertegenwoordigers is de personeelsinspraak zo geregeld in het statuut van de Personeelsraad, dat enkel voor intern gebruik is bestemd (zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 508).

¹⁶²⁴ Overeenkomstig artikel 63 van de Nederlandse Grondwet moeten de financiële arbeidsvoorwaarden van de leden worden geregeld in een wet waarbij een meerderheidsvereiste geldt van ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Deze gekwalificeerde meerderheid wordt vereist omdat de leden van de Staten-Generaal beslissen over de eigen rechtspositieve aanspraken. In de praktijk blijken het kabinet en de Tweede Kamer enige terughoudendheid aan de dag te leggen om te besluiten over de eigen rechtspositie en de eigen beloning in het bijzonder. Het risico bestaat dat de aanspraken zelf onderwerp worden van politieke discussie. Om dit probleem te verhelpen, is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat de instelling beoogt van een permanent adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren is van mening dat dergelijk adviescollege een waardevol instrument zou kunnen zijn om het politieke discours te adviseren over majeure, structurele wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers (voorstel van wet houdende instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers), *Parl.St.* Tweede Kamer 2019-20, nr. 35.530/2, <https://zoek.officielebekend-makingen.nl/stcrt-2020-39944.html#d17e254>. De Tweede Kamer heeft het voorstel op 8 juni 2021 aangenomen. Het voorbereidend onderzoek door de Eerste Kamercommissie heeft plaatsgevonden op 6 juli 2021 (www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35530_wet_-adviescollege). Zie ook MINISTERIE VAN BINNENLANDSE

eigen personeel een volwaardig systeem van collectieve inspraak opzet. Het zou niet misplaatst zijn om een wet uit te vaardigen die de contouren vastlegt van de regeling aangaande de collectieve arbeidsverhoudingen van het personeel in dienst van de Kamer van volksvertegenwoordigers, de Senaat en de collaterale instellingen die rechtstreeks afhangen van het federale parlement.

Voorts heeft ons onderzoek uitgewezen dat de regeling voor de leden en de griffiers van de Vaste Comités P en I in de praktijk niet werkt omdat er zich nog geen enkele vakbond aangemeld heeft (*supra*, nr. 191).

625. Voor sommige categorieën bestaat er gewoonweg geen regeling op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen. Dit is onder meer het geval voor de magistraten van de rechterlijke orde en de ambtsdragers bij de Raad van State (*supra*, nr. 198). Vanuit internationaalrechtelijk perspectief is het vooral belangrijk dat de magistraten niet verhinderd worden om actief aan collectieve belangenbehartiging te doen. De verdragen¹⁶²⁵ die België heeft onderschreven, garanderen immers de vakbondsvrijheid. Dit impliceert onder meer dat de werknemers het recht hebben om vakorganisaties op te richten en om te onderhandelen. Deze rechten worden de magistraten als zodanig niet ontzegd, want er geldt geen verbod om zich te aan te sluiten bij een vakbond. Er bestaan overigens al vakorganisaties van en voor de magistraten¹⁶²⁶. In 1979 werd de *Association Syndicale des Magistrates* opgericht die tot doel heeft om een andere vorm van de magistratuur te promoten. De rechterlijke macht was sinds jaar en dag georganiseerd op basis van een strikt piramidemodel, waarbij een absoluut stilzwijgen werd opgelegd aan de magistraten. In naam van de onafhankelijkheid hielden de magistraten zich afzijdig bij maatschappelijke debatten. Intussen zijn de tijden veranderd. De *Association Syndicale des Magistrates* is precies in het leven geroepen met het oogmerk om ruimte voor debat te creëren, onder meer over de betekenis en rol van de rechterlijke macht

ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers*, 61, 70, www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/rapporten/-2015/6/4/rap-port-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie; Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 6 juli 2018, *Parl.St.* Tweede Kamer 2017-18, nr. 28.479/78, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28479-78.html>.

¹⁶²⁵ Zie onder meer IAO-verdrag nr. 87, 9 juli 1948 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht, goedgekeurd bij wet 13 juli 1951 (*BS* 16 januari 1952); IAO-Verdrag nr. 98, 1 juli 1949 betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg, goedgekeurd bij wet 20 november 1953 (*BS* 30 december 1953); IAO-Verdrag nr. 151, 27 juni 1978 betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst, goedgekeurd bij wet 4 april 1991 (*BS* 26 juli 1991); art. 22 Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten 19 december 1966, goedgekeurd bij wet 15 mei 1981 (*BS* 6 juli 1983); art. 8 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten 19 december 1966, goedgekeurd bij wet 15 mei 1981 (*BS* 6 juli 1983); art. 11 EVRM.

¹⁶²⁶ Langs Franstalige zijde zijn de *Association Syndicale des Magistrates* (asm-be.be/) en de *Union professionnelle de la magistrature* (www.upm.be/fr/) actief. Langs Vlaamse kant bestaat het Nederlandstalig Verbond van Magistraten en Magistratuur & Maatschappij. De Nederlandstalige verenigingen hebben geen website.

in de samenleving. Daarnaast wil de vereniging plaats maken voor de ondervraging van de politiek verantwoordelijken. Ook de *Union professionnelle de la magistrature* is van mening dat justitie moet worden gemoderniseerd. Op de website staat te lezen dat “*La deuxième mission de l’U.P.M. est d’assurer la défense des intérêts des magistrats et des stagiaires judiciaires, en rapport notamment avec leur statut social ou disciplinaire, la valorisation du travail, la formation permanente. Nous pensons en effet qu’une magistrature fragilisée dans son statut et ses conditions de travail ne peut exercer ses missions avec l’indépendance et la sérénité requises.*”¹⁶²⁷ Het bestaan van deze vakverenigingen vormt een bijkomend argument om te besluiten dat de tijd gekomen is om werk te maken van een daadwerkelijke regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen voor de magistratuur.

Dat het ook anders kan, blijkt uit onze rechtsvergelijking met Nederland. Onze noorderburen hebben voor de sector Rechterlijke macht, met inbegrip van de raadsheren en rechters, vorm gegeven aan een aparte regeling (*supra*, deel II, hoofdstuk 10, afdeling 1). Deze regeling vertoont veel gelijkenissen met de regeling uitgewerkt voor Politie en Defensie.

626. Gelet op het voorgaande, luidt onze conclusie dat in de eerste plaats moet worden nagegaan voor welke categorieën een bijzondere regeling intrinsiek, en dus gestoeld op objectieve gronden, een noodzaak is. Het aantal aparte regelingen zou met andere woorden bij voorkeur zoveel als mogelijk moeten worden beperkt. Dat een grote verscheidenheid niet noodzakelijk een argument is om voor een eigensoortige regeling te kiezen, blijkt uit de situatie in de private sector. Die is minstens even verscheiden als de publieke sector, maar dit staat een uniforme benadering blijkbaar niet in de weg. In tweede orde is het evident dat de bijzondere regelingen ook moeten “werken” in de praktijk. Dit is dan ook een oproep om de bestaande bijzondere, afwijkende regelingen grondig onder de loep te nemen. Een dergelijke oefening overstijgt evenwel het opzet van dit proefschrift.

Afdeling 5 – Sociale bemiddeling¹⁶²⁸

§ 1. Verplichting tot instelling van een procedure voor bemiddeling

627. Het (Herziene) Europees Sociaal Handvest verplicht de lidstaten ertoe om een doelmatige procedure in te stellen en toe te passen voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage om de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen¹⁶²⁹. Tot voor enkele jaren was sociale bemiddeling in België hoofdzakelijk beperkt tot de particuliere sector¹⁶³⁰. Ook in de publieke

¹⁶²⁷ Zie www.upm.be/fr/upm.

¹⁶²⁸ Zie voor meer informatie: R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 493-503.

¹⁶²⁹ Art. 6, derde lid (Herziene) Europees Sociaal Handvest.

¹⁶³⁰ Zie G. COX en P. HUMBLET, “Le règlement des conflits collectifs de travail en droit belge” in M. RIGAUX en P. HUMBLET (eds.), *Conciliation, médiation et arbitrage. Vers une régulation européenne des modes alternatifs du règlement des conflits (collectifs) du travail?*, Brussel, Bruylant, 2011, 91-105.

sector komen nochtans geregeld conflicten voor die via deze weg zouden kunnen worden opgelost¹⁶³¹. Daarom werd in 2012 een hoofdstuk *IIIquater* toegevoegd aan de Wet van 19 december 1974¹⁶³², dat de sociale bemiddeling in de publieke sector regelt.

§ 2. Taken sociaal bemiddelaars

628. De taak van de sociaal bemiddelaars in de publieke sector bestaat erin collectieve conflicten tussen de werkgevers en de personeelsleden waarop de wet van toepassing is, “te voorkomen, te beperken, op te volgen en te beëindigen via onderhandeling in het bijzijn van een derde”¹⁶³³. Het spreekt voor zich dat de sociale dialoog het eerste middel blijft om de sociale vrede te garanderen en om conflicten te vermijden en op te lossen. Enkel in het geval dat de sociale dialoog geen soelaas kan bieden en de gesprekken vastlopen, kan een beroep worden gedaan op de sociaal bemiddelaars.

629. Een koninklijk besluit van 15 augustus 2012 omschrijft de taken van de sociaal bemiddelaars in de publieke sector als volgt¹⁶³⁴:

- het voorkomen van sociale geschillen¹⁶³⁵, net als het opvolgen en het beëindigen ervan;
- het uitvoeren van sociale bemiddelingsopdrachten;
- het ondersteunen van de onderhandelings- en overlegorganen;
- het opmaken van verslagen en studies “op initiatief of op verzoek van Comité A”¹⁶³⁶;

¹⁶³¹ G. COX en P. HUMBLET, “De rechtspositie van de sociaal bemiddelaar: een historische schets” in M. RIGAUX en G. COX (eds.), *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen. Memorabilia Jan Rombouts*, Antwerpen, Intersentia, 2012, (213) 229.

¹⁶³² Dit hoofdstuk werd ingevoegd door art. 66 en art. 67 wet 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen (I). De opdrachten en de benoemingsvoorwaarden van de sociaal bemiddelaars werden verder uitgewerkt bij KB van 15 augustus 2012 betreffende de benoemingsvoorwaarden en de opdrachten van de titularissen van de functie van adviseur sociaal bemiddelaar in de overheidssector (*BS* 28 augustus 2012). Hiernaast heeft Comité A nog een aantal nadere regels vastgelegd wat betreft de bemiddelings-procedure (zie art. 12*octies*, vierde lid Wet 19 december 1974; Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten, Prot. nr. 170/1, 19 april 2010 over de wederzijdse engagementen van de overheden en vakorganisaties in de publieke sector betreffende de versterking van de sociale dialoog en de conflictbeheersing in de publieke sector, 2). De procedure maakt het voorwerp uit van Protocol nr. 189/2 van 17 december 2013. Het globale werkingskader van de sociaal bemiddelaars in de overheidssector wordt geregeld door Protocol nr. 193/3 van 18 maart 2014.

¹⁶³³ Art. 12*octies*, eerste lid wet 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel; S. DU BLEED en B. ROEFS, “La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé”, *TSR* 2015, (265) 272.

¹⁶³⁴ Art. 1 KB 15 augustus 2012 betreffende de benoemingsvoorwaarden en de opdrachten van de titularissen van de functie van adviseur sociaal bemiddelaar in de overheidssector.

¹⁶³⁵ De vraag rijst wat moet worden verstaan onder sociale geschillen. De Raad van State vermeldt in een advies van 11 februari 2014 dat de procedure van sociale bemiddeling plaatsvindt bij een sociaal conflict. De procedure van sociale bemiddeling moet worden onderscheiden van de procedure van onderhandeling en overleg, die wordt opgestart naargelang de aangelegenheid en vereist is in de gevallen bepaald door de wet (Adv.RvS bij het wetsontwerp tot vaststelling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones, *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3353/1, www.dekamer.be/-FLWB/pdf/53/3353/53K3353001.pdf).

¹⁶³⁶ Het is niet duidelijk wat het verschil is tussen “op initiatief” en “op verzoek” van Comité A.

- het opvolgen van de evolutie van de Europese richtlijnen met een impact op de overheid.

630. Er is een aanzienlijke overlap tussen de taken van de sociaal bemiddelaars in de publieke sector en de opdrachten van het secretariaat van het overkoepelend comité¹⁶³⁷ (*supra*, nr. 556). Theoretisch zou dit fricties kunnen opleveren op het vlak van de taakverdeling¹⁶³⁸⁻¹⁶³⁹. Op papier zijn er twee instanties bevoegd voor onder meer het opvolgen van de Europese regelgeving en de impact daarvan voor de overheid. In de praktijk maakt echter geen van beide instanties ook effectief werk van deze taken. Het secretariaat van het overkoepelend comité (thans comité A) blijkt niet operationeel te zijn¹⁶⁴⁰ (*supra*, nr. 556) en het takenpakket van de sociaal bemiddelaars in de publieke sector blijft op zijn beurt in de feiten eigenlijk beperkt tot het voorkomen, opvolgen en beëindigen van sociale geschillen en het uitvoeren van sociale bemiddelingsopdrachten¹⁶⁴¹. Ons voorstel is om het secretariaat bij het overkoepelend comité opnieuw te activeren (*supra*, nr. 555) en de overlappende bevoegdheden te onttrekken aan de sociaal bemiddelaars (*supra*, nr. 556).

§ 3. Knelpunten en verbetervoorstellen

631. De Belgische regeling vertoont een aantal mankementen, waardoor de vraag rijst of België wel voldoet aan zijn engagement conform het Europees Sociaal Handvest om “*een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage inzake de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen*”. Het volstaat immers niet om een *pro forma*-regeling te treffen.

632. Wanneer we het aantal interventies van de sociaal bemiddelaars bekijken¹⁶⁴², blijkt dat er in de publieke sector weinig animo bestaat om sociaal bemiddelaars in te zetten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat sociale bemiddeling in de publieke sector van een veeleer recente datum en allicht niet altijd even goed gekend of bekend is.

¹⁶³⁷ In ons voorstel zou dit comité worden vervangen door het overkoepelend comité.

¹⁶³⁸ Zie ook S. DU BLED en B. ROEFS, “La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé”, *TSR* 2015, (265) 278.

¹⁶³⁹ Bij het aantreden van de sociaal bemiddelaars in de publieke sector is er contact geweest met het secretariaat van Comité A, maar uiteindelijk is er in deze kwestie (nog steeds) niets beslist (e-mail 9 mei 2019 van mevrouw Brigitte Roefs, sociaal bemiddelaar FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, aan Patrick Humblet).

¹⁶⁴⁰ A. LUCAS, *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 63.

¹⁶⁴¹ E-mail 9 mei 2019 van mevrouw Brigitte Roefs, sociaal bemiddelaar FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, aan Patrick Humblet.

¹⁶⁴² Zie voor de concrete cijfers: R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 502, tabel 17.

633. Het mag duidelijk zijn dat de structuur van de sociale dialoog in de publieke sector de sociale bemiddeling in een overheidscontext niet in de hand werkt. In tegenstelling tot de private sector zijn de sociaal bemiddelaars in de publieke sector immers niet de voorzitters van de paritaire comités. Daardoor kennen de sociale partners de sociaal bemiddelaars niet en is het moeilijk(er) om een vertrouwensband te creëren. Het is bovendien minder vanzelfsprekend om in de publieke sector een sociaal bemiddelaar in te schakelen, aangezien die – zeker op het federale niveau – onder het hiërarchische gezag staat van de overheid en dezelfde overheid als werkgever betrokken partij is. Hierdoor dreigt er een gevaar van belangenvermenging¹⁶⁴³. Beide problemen zouden kunnen worden opgelost door de sociaal bemiddelaars te laten optreden als voorzitters van de diverse comités en door hen onder te brengen in het onafhankelijk interfederaal studiecentrum (*supra*, nr. 557).

634. Een andere reden waarom sociale bemiddeling in de publieke sector niet vlot, houdt allicht verband met het eenzijdige model van de collectieve arbeidsverhoudingen. De overheid kan overeenkomstig de huidige regeling, hoe dan ook, eenzijdig de arbeidsvoorwaarden vastleggen¹⁶⁴⁴, dit in tegenstelling tot de paritaire comités in de zin van de Cao-wet¹⁶⁴⁵. Hierdoor ontbreken er momenteel stimuli om voor sociale bemiddeling te kiezen. Dit zou anders zijn indien een overeenstemmingsvereiste, zoals wij voorstellen (*supra*, afdeling 3, § 4), van kracht zou worden. In dit geval zou, naar het voorbeeld van de oude Nederlandse geschillenregeling, een beroep kunnen worden gedaan op zo'n geschillenregeling indien blijkt dat er geen overeenstemming kan worden bereikt over een voorstel¹⁶⁴⁶ (*supra*, nr. 400).

635. Tot slot is het naar onze mening een lacune in de Belgische wetgeving dat niet expliciet is geregeld dat de onderhandelings- en overlegprocedures worden opgeschort op het ogenblik dat de procedure van sociale bemiddeling van start gaat. Een conflict ontstaat immers vaak tijdens de onderhandeling of het overleg. In Nederland daarentegen werd uitdrukkelijk bepaald dat de procedure pas wordt voortgezet binnen de twee weken na ontvangst van het advies van de geschillencommissie¹⁶⁴⁷. Het verdient aanbeveling om een gelijkaardige bepaling op te nemen in de Belgische wetgeving.

Afdeling 6 – Tussenbesluit

636. De bestaande regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector – in de vorm van het algemene vakbondsstatuut – zou door een relatief beperkt aantal ingrepen al merkbaar kunnen worden verbeterd. Via het wegwerken van een resem technische en

¹⁶⁴³ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechts-bibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 493.

¹⁶⁴⁴ Met enige nuances, zie *in extenso* I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

¹⁶⁴⁵ Zie e-mail 23 oktober 2019 van mevrouw Brigitte Roefs, sociaal bemiddelaar FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, aan Ria Janvier.

¹⁶⁴⁶ Art. 110d ARAR.

¹⁶⁴⁷ Art. 110j ARAR.

vooral inhoudelijke knelpunten kunnen we komen tot gemoderniseerde structuren die aangepast zijn aan de gewijzigde bestuurlijke context (*supra*, afdeling 1) en een (meer) logische samenstelling van de overheids-delegatie annex een meer verfijnde kijk op de representativiteit van de vakorganisaties (*supra*, afdeling 2). Ook een drastische herschikking op het vlak van de bevoegdheden met een mogelijke versterking van de vakbondsinspraak zouden voor een doorbraak kunnen zorgen (*supra*, afdeling 3). In subsidiaire orde zou het beperken van de bijzondere regelingen een meerwaarde kunnen bieden, onder meer als het op transparantie aankomt (*supra*, afdeling 4). Verder is ook de regeling van de sociale bemiddeling voor verbetering vatbaar (*supra*, afdeling 5).

637. Niettemin blijven er nog behoorlijk wat nadelen verbonden aan het actuele vakbondsstatuut, zelfs in een verbeterde vorm, niet in het minst in het licht van de uitdijende contractuele tewerkstelling in overheidsdienst. Eén van de grootste gebreken is daarenboven dat het resultaat van de onderhandelingen juridisch niet bindend is. Uitgaande van deze vaststellingen, onderzoeken we in het volgende hoofdstuk wat de mogelijkheden en beperkingen zijn om de publieke sector onder (een aangepaste versie van) de Cao-wet te brengen.

HOOFDSTUK 3 – UITBREIDING VAN DE CAO-WET TOT DE PUBLIEKE SECTOR

Afdeling 1 – Stand van zaken

§ 1. Principiële niet-toepasselijkheid van de Cao-wet in de publieke sector

638. De Cao-wet is, onder voorbehoud van een aantal uitzonderingen (*infra*, § 2), niet van toepassing in de publieke sector¹⁶⁴⁸. Bij het afbakenen van het toepassingsgebied van de Cao-wet werd als reden voor de uitsluiting van de publieke sector aangehaald dat ambtenaren onder de toepassing vallen van statutaire en reglementaire bepalingen die “*slecht passen in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomsten*”¹⁶⁴⁹. De overheid moet eenzijdig de werking en de organisatie van de openbare diensten, evenals de rechtspositie van haar ambtenaren kunnen aanpassen ten dienste van het algemeen belang. Dit uitgangspunt werd onverzoenbaar geacht met een systeem van juridisch bindende, bilaterale overeenkomsten (*supra*, nr. 262).

Hetzelfde argument werd ook in Nederland lange tijd aangehaald om het sluiten van juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten tegen te houden. Gaandeweg groeide echter het besef dat de redenen die oorspronkelijk pleitten voor een bijzondere rechtspositie voor de ambtenaren, door de tijd achterhaald waren (*supra*, nrs. 279 en 526). Nederland heeft dan ook resoluut de stap gezet naar een model van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector.

§ 2. Uitzonderingen

639. In afwijking op de principiële niet-toepasselijkheid van de Cao-wet in de publieke sector, vermeldt die wet een aantal werkgevers met een in se publiekrechtelijke status die wel binnen zijn werkingssfeer zijn begrepen. Het gaat om de volgende “overheidswerkgevers”¹⁶⁵⁰:

¹⁶⁴⁸ De Cao-wet bepaalt uitdrukkelijk dat de wet niet van toepassing is op “*degenen die in dienst zijn van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de Gemeenschapscommissies, de provincies, de gemeenten, de daaronder ressorterende openbare instellingen en de instellingen van openbaar nut (...)*” (art. 2, § 3, 1°, eerste lid Cao-wet). Ook de gesubsidieerde personeelsleden in dienst van de gesubsidieerde inrichtingen van het vrij onderwijs zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van de Cao-wet (art. 2, § 3, 3° Cao-wet). De personeelsleden van deze overheidsbesturen en -instellingen worden beoogd in het algemene vakbondsstatuut of hebben een eigen *sui generis*-regeling. Zie voor meer informatie en enkele kritische bedenkingen: R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 584.

¹⁶⁴⁹ Ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat 1966-67, nr. 148, 8, www.senate.be/lexdocs/S0755/S07550989.pdf; *Vr. en Antw.* Kamer 2012-13, 23 juli 2013, nr. 53/123, 253-254 (Vr. nr. 466 G. GILKINET), www.dekamer.be/QRVA/pdf/53/53K0123.pdf; P. HUMBLET, “Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 1. Morceau de fantaisie”, *TSR* 2015, (317) 329.

¹⁶⁵⁰ Art. 2, § 3 Cao-wet.

- de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij, de Autoriteit voor Financiële Diensten en Markten, het Participatiefonds, de Nationale Delcrederedienst, de Nationale Bank van België, de nv Credibe;
- de Nationale Loterij;
- de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek;
- de maatschappijen voor sociale huisvesting erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de gewesten;
- de naamloze vennootschappen van publiek recht Brussels South Charleroi Airport-Security en Liège Airport-Security.

640. De redenen voor deze uitzonderingen zijn divers. De uitbreiding van het toepassingsgebied van de Cao-wet anno 1984¹⁶⁵¹ tot de zogenaamde openbare kredietinstellingen was het resultaat van een politiek compromis¹⁶⁵². Bovendien ging het eigenlijk om het consolideren van een bestaande praktijk. Het was de bedoeling om aan de openbare kredietinstellingen dezelfde instrumenten aan te reiken waarover hun tegenhangers in de private sector beschikken, om deze instellingen competitiever te maken¹⁶⁵³. Sinds 1984 waren meerdere updates nodig¹⁶⁵⁴ omwille van het snel wijzigende landschap van de financiële markten en de regelmatig wisselende benamingen van deze instellingen¹⁶⁵⁵.

641. In 2002 werd het toepassingsgebied van de Cao-wet verruimd tot de Nationale Loterij¹⁶⁵⁶, als een uitloper van de beslissing om de Nationale Loterij te hervormen tot een nv van publiekrecht¹⁶⁵⁷. Het personeel van de Nationale Loterij is werkzaam met een arbeids-

¹⁶⁵¹ Zie art. 1 KB 4 september 1984 houdende uitbreiding van de toepassing van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités tot de openbare kredietinstellingen (*BS* 21 september 1984).

¹⁶⁵² Zie D. DÉOM, *Le statut juridique des entreprises publiques*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 322.

¹⁶⁵³ Cf. ontwerp van wet tot organisatie van de openbare kredietsector en tot harmonisering van de controle en werkingsvoorwaarden van de kredietinstellingen (Algemene Spaar- en Lijfrentekas – Nationale Kas voor Beroepskrediet – Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet – Gemeentekrediet – Nationale Maatschappij voor Krediet aan de Nijverheid – Centraal Bureau voor Hypothecair Krediet), *Parl.St.* Senaat 1989-90, nr. 1063/1, 71, www.senate.be/lexdocs/S0521/S05210245.pdf.

¹⁶⁵⁴ De tekst van art. 2, § 3, 1., eerste lid Cao-wet werd volledig werd vervangen bij art. 95 wet 20 juli 2005 houdende diverse bepalingen (*BS* 29 juli 2005 (ed. 3), *err.* *BS* 30 augustus 2005). Een andere technische aanpassing maakt het voorwerp uit van art. 54 wet 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen (I) (*BS* 30 maart 2012). Een volgende wijziging is noodzakelijk in het licht van het gegeven dat de nv Credibe in juni 2018 is opgeslorpt door de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (zie onder andere KB 8 april 2003 betreffende de eventuele cessie of overdracht van alle of een deel van de activa en passiva van Credibe (*BS* 30 april 2003)).

¹⁶⁵⁵ Cf. J. DE WILDE D'ESTMAEL en L. RIGAUX, "Le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)" in E. DERMINE en V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d'application?*, Brussel, Larcier, 2018, (79) 96.

¹⁶⁵⁶ Zie art. 311 Progr.W. (I) 24 december 2002.

¹⁶⁵⁷ Art. 35, § 2 wet 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (*BS* 4 mei 2002) luidt als volgt: "Met toepassing van artikel 35 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, richt de Koning een paritair comité op voor

overeenkomst¹⁶⁵⁸, wat wellicht eveneens een rol heeft gespeeld bij het trekken van de kaart van de Cao-wet¹⁶⁵⁹.

642. De Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) en de erkende maatschappijen voor sociale huisvesting zijn in 2007 binnen de werkingssfeer van de Cao-wet gebracht¹⁶⁶⁰. Voordien was VITO uitgesloten van de toepassing van zowel het algemene vakbondsstatuut¹⁶⁶¹ als de Cao-wet. Ook over de sociaalrechtelijke positie van de personeelsleden in dienst van de erkende sociale huis-vestigingsmaatschappijen heerste voordien jarenlang onduidelijkheid¹⁶⁶².

643. Sinds 2008 zijn ook Brussels South Charleroi Airport-Security en Liège Airport- Security werkgevers in de zin van de Cao-wet¹⁶⁶³. Deze naamloze vennootschappen van publiek recht werden overigens uitdrukkelijk onttrokken aan de toepassingssfeer van het algemene vakbondsstatuut¹⁶⁶⁴. Volgens de parlementaire voorbereiding heeft de concurrentie tussen de luchthavens het Waalse Gewest doen besluiten dat het personeel van de veiligheidsmaatschappijen met een arbeidsovereenkomst moet worden tewerkgesteld. Het vakbondsstatuut werd onverenigbaar geacht met deze keuze voor de contractuele tewerkstelling¹⁶⁶⁵.

de bij de Nationale Loterij en bij haar dochterondernemingen tewerkgestelde werknemers." Bij KB 10 juni 2006 (BS 20 juni 2006) werd Paritair Comité 334 voor de openbare loterijen geïnstalleerd.

¹⁶⁵⁸ Art. 35, § 1, eerste lid wet 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij.

¹⁶⁵⁹ J. DE WILDE D'ESTMAEL en L. RIGAUX, "Le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)" in E. DERMINE en V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d'application?*, Brussel, Larcier, 2018, (79) 98.

¹⁶⁶⁰ Zie art. 83, 2° wet 3 juni 2007 houdende diverse arbeidsbepalingen (BS 23 juli 2007). Deze wijziging met betrekking tot de maatschappijen voor sociale huisvesting erkend overeenkomstig de huisvestingscodes van de gewesten, is in werking getreden zes maanden na de dag waarop deze regeling in het Belgische Staatsblad werd bekendgemaakt, dus op 23 januari 2008 (zie art. 84 wet 3 juni 2007 houdende diverse arbeidsbepalingen).

¹⁶⁶¹ Art. 4, 8° KB 28 september 1984, dat werd ingevoegd bij KB 25 mei 1992 en opgeheven bij art. 2 KB 10 april 2014.

¹⁶⁶² Zie in dit verband wetsontwerp 10 april 2007 houdende diverse arbeidsbepalingen, *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 3067/1, 17, www.dekamer.be/FLWB/pdf/51/3067/51K3067001.pdf; Cass. 5 april 1973, *Arr.Cass.* 1973, 783 en *Pas.* 1973, I, 756; Arbh. Brussel 12 januari 2010, *JTT* 2010, 190; Arbh. Bergen 8 oktober 1999, *JTT* 2000, 161; J. DE WILDE D'ESTMAEL en L. RIGAUX, "Le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)" in E. DERMINE en V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d'application?*, Brussel, Larcier, 2018, (79) 97; J. JACQMAIN, "Les relations collectives dans le secteur public" in J. JACQMAIN (dir.), *Une terre de droit du travail: les services publics*, Brussel, Bruylant, 2005, (383) 388-389; P. JOASSART, "Les sociétés de logement social et leur personnel: des relations d'incertitude", *JTT* 2007, (17) 20-22.

¹⁶⁶³ Zie art. 67, 2° wet 8 juni 2008 houdende diverse bepalingen (I) (BS 16 juni 2008 (ed. 2)).

¹⁶⁶⁴ Art. 1, § 3, 2° Wet 19 december 1974.

¹⁶⁶⁵ Zie wetsontwerp houdende diverse bepalingen (I), *Parl.St.* Kamer 2007-08, nr. 1012/1, 47-48, www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/-1012/52K1012001.pdf.

644. Tot slot ressorteren ook de maatschappijen voor het stads- en streekvervoer onder de Cao-wet¹⁶⁶⁶. Voor de inwerkingtreding van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen was het stads- en streekvervoer een federale bevoegdheid. Het streekvervoer werd georganiseerd door de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen (NMVB), een openbare instelling in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. De NMVB was bijgevolg uitgesloten uit de Cao-wet en werd ook uitdrukkelijk geweerd uit de werkingssfeer van het algemene vakbondsstatuut¹⁶⁶⁷. De organisatie van het stadsvervoer was in handen van de Maatschappijen voor Intercommunaal Vervoer (MIV's), zoals geregeld door de wet van 22 februari 1961 betreffende de oprichting van maatschappijen voor stedelijk gemeenschappelijk vervoer¹⁶⁶⁸. Hoewel deze maatschappijen de vorm hadden van publiek-rechtelijke verenigingen met rechtspersoonlijkheid¹⁶⁶⁹, verklaarde die wet de “wetgeving op de paritaire commissies” van toepassing op de maatschappijen voor intercommunaal vervoer¹⁶⁷⁰. De MIV's ressorteerden onder Paritair Comité 141 voor de trams, trolleybussen en stadsbussen en onder Paritair Comité 212 voor de bedienden van de trams, trolleybussen en stadsbussen.

Sinds de inwerkingtreding van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het openbaar stads- en streekvervoer geregionaliseerd¹⁶⁷¹. Deze herstructurering van de sector van het stads- en streekvervoer heeft geleid tot de oprichting van nieuwe regionale structuren¹⁶⁷² die de bevoegdheden van de voormalige Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen en van de vroegere Maatschappijen voor Intercommunaal Vervoer hebben overgenomen¹⁶⁷³. Op het ogenblik van de regionalisering hebben onderhandelingen plaatsgevonden met alle actoren om de collectieve arbeidsbetrekkingen in de sector van het stads- en streekvervoer te herstructureren. De besluiten van deze onderhandelingen waren onder andere dat de Cao-wet voor deze sector het gemeen recht inzake de collectieve arbeidsbetrekkingen vormt en dat het definitieve kader van het collectieve overleg een gemengd paritair comité zal zijn, met autonome paritaire subcomités per gewest¹⁶⁷⁴. Het KB van 28 september 1984 specificeerde

¹⁶⁶⁶ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 44, 863

¹⁶⁶⁷ BS 28 februari 1961.

¹⁶⁶⁸ Oorspronkelijk art. 1, § 3, 2° Wet 19 december 1974, welke bepaling werd geschrapt bij art. 161, 5° wet 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen (BS 23 december 1994).

¹⁶⁶⁹ Art. 1, eerste lid wet 22 februari 1961 betreffende de oprichting van maatschappijen voor stedelijk gemeenschappelijk vervoer.

¹⁶⁷⁰ Art. 16, eerste lid wet 22 februari 1961 betreffende de oprichting van maatschappijen voor stedelijk gemeenschappelijk vervoer.

¹⁶⁷¹ Zie art. 6, § 1, X, 8° BWHI.

¹⁶⁷² Zie bijvoorbeeld Decr.VI. 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn (BS 27 oktober 1990).

¹⁶⁷³ Zie KB 27 maart 1991 betreffende de ontbinding van de Nationale Maatschappij van Buurtspoorwegen en de overdracht van haar taken, goederen, rechten en verplichtingen (BS 17 april 1991).

¹⁶⁷⁴ Met dank aan de heer Guy Van Gyes, directeur-generaal, algemene directie Collectieve Arbeidsbetrekkingen van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, en mevrouw Soetkin De

dat de ontworpen opvangregeling in geval van nieuw opgerichte instellingen (*supra*, deel III, hoofdstuk 1, afdeling 2, § 2, B, 1) niet geldt voor de publiekrechtelijke rechtspersonen die door de gewesten worden opgericht in uitoefening van hun bevoegdheid inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer. Daar wordt aan toegevoegd dat op deze instellingen de regeling van de collectieve arbeidsbetrekkingen van toepassing blijft die gold voor het personeel van de maatschappijen voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer voor de inwerkingtreding van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen¹⁶⁷⁵. Deze bepaling kon echter de Cao-wet niet toepasselijk verklaren op de regionale vervoersmaatschappijen. Artikel 2, § 3 van de Cao-wet laat weliswaar toe om bij in ministerraad overlegd koninklijk besluit het toepassingsgebied van deze wet geheel of gedeeltelijk uit te breiden tot personeelsleden van de overheidsdiensten. Bij gebrek aan een verwijzing in de aanhef van het KB van 2 augustus 1990 dat het besproken artikel in het KB van 28 september 1984 heeft ingevoegd, gaat het hier niet om een uitvoeringsbepaling van artikel 2, § 3 van de Cao-wet.

Het staat dus buiten kijf dat de geregionaliseerde vervoersmaatschappijen onder de Cao-wet vallen. Dit neemt echter niet weg dat een uitdrukkelijke juridische basis daartoe ontbreekt. Om iedere discussie te vermijden, lijkt het ons dan ook aangewezen om deze praktijk ook juridisch in de Cao-wet te verankeren.

645. De hierboven beschreven uitzonderingen op de principiële niet-toepasselijkheid van de Cao-wet in de publieke sector tonen aan dat er geen absolute onverenigbaarheid is tussen de toepassing van de Cao-wet en de status van publiekrechtelijke werkgever. Het is niet toevallig dat het hierbij gaat om publiekrechtelijke werkgevers die uitsluitend contractanten in dienst hebben.

§ 3. Rechtsvorm als doorslaggevend criterium

646. De uitsluiting van de publieke sector uit de Cao-wet blijft beperkt tot werkgevers met een publiekrechtelijke rechtsvorm, met andere woorden tot de organieke openbare diensten. In België is de loutere kwalificatie van de werkgever als publiekrechtelijk of privaatrechtelijke rechtspersoon doorslaggevend om te besluiten tot de toepassing van het algemene vakbondsstatuut dan wel van de Cao-wet (*supra*, deel I, hoofdstuk 9, afdeling 3).

647. Extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke vorm¹⁶⁷⁶ vallen bijgevolg onder de Cao-wet, hoewel zij net als de organieke openbare diensten worden opgericht door

Ketelaere, attaché bij dezelfde federale overheidsdienst, voor de opheldering in een e-mail 9 mei 2019 aan Sarah Palinckx.

¹⁶⁷⁵ Art. 97*bis*, vierde lid KB 28 september 1984.

¹⁶⁷⁶ Het gaat bijvoorbeeld om het Rode Kruis van België, de Vrije Universiteit Brussel, de Katholieke Universiteit Leuven, de gemengde concessies en privaatrechtelijke organen en de private organismen aan wie een openbaar bestuur een door hem ingestelde activiteit voor uitvoering heeft toevertrouwd (zie

de overheid en taken van algemeen belang¹⁶⁷⁷ voor hun rekening nemen¹⁶⁷⁸. Deze agent-schappen vertonen met andere woorden een groot aantal kenmerken die vergelijkbaar zijn met de karakteristieken van publiekrechtelijke werkgevers¹⁶⁷⁹, maar toch vallen de eerstgenoemden onder de Cao-wet. De onverenigbaarheid tussen het dienen van het algemeen belang en een systeem van bindende cao's gaat dus blijkbaar niet op voor de functionele openbare diensten. Er rijzen vanzelfsprekend dan ook vragen bij het gebruik van dit argument om de toepassing van de Cao-wet in de publieke sector tegen te houden, zeker gegeven dat deze wet overigens wel degelijk van toepassing werd verklaard op een aantal publiekrechtelijke werkgevers (*supra*, § 2).

648. In Nederland is de rechtsvorm niet doorslaggevend. Private rechtspersonen kunnen er zelfs gekwalificeerd worden als overheidswerkgever en bijgevolg ambtenaren in dienst hebben. Onder gelding van de oude regeling was dit mogelijk wanneer er sprake was van een overwegende overheidsinvloed (*supra*, nr. 316) en onder de nieuwe regeling als een orgaan van die rechtspersoon bekleed is met openbaar gezag, waarbij de uitoefening ervan de kern-activiteit is van de rechtspersoon¹⁶⁸⁰ (*supra*, nr. 317). De rechtsvorm is met andere woorden niet determinerend, wel de uitoefening van (een deel van het) openbaar gezag. Indien we deze lijn zouden doortrekken naar België, zou dit betekenen dat er geen reden meer is om een verschillende regeling van collectieve arbeidsverhoudingen toe te passen op organieke en functionele openbare diensten. Een bijkomend argument is dat er een tendens bestaat om de beginselen van de openbare dienst niet te beperken tot de organieke openbare diensten, maar deze ook uit te breiden tot privaatrechtelijke rechtspersonen die taken van algemeen belang vervullen. De afbakening van het toepassingsgebied aan de hand van een functioneel criterium, zijnde de behartiging van een taak van algemeen belang, waarbij de organisatievorm geen rol speelt, sluit volgens D'Hooge en De Keyser daarenboven goed aan bij het

verslag namens de commissie voor de Tewerkstelling en de Arbeid uitgebracht door de heer Van Rompaey bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Kamer 1968-69, nr. 176/2, 19-20, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2007/K20073301/K20073301.pdf; R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 908).

¹⁶⁷⁷ Zie J. DE WILDE D'ESTMAEL en L. RIGAUX, "Le champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)" in E. DERMINE en V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d'application?*, Brussel, Larcier, 2018, (79) 103.

¹⁶⁷⁸ Zie ook R. JANVIER, "Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet" in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (85) 102.

¹⁶⁷⁹ Verslag namens de commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetsevaluatie uitgebracht door de heer Brouns, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/6, 104, docs.vlaamsparlement.be/-pfile?id=1026725. Zo is een rol weggelegd voor de gemeenten bij de oprichting, de leiding en de organisatie van de EVA's. De beginselen van behoorlijk bestuur dienen te worden gewaarborgd, zoals de openbaarheid en de motivering. De democratisch verkozen organen moeten finaal nog kunnen ingrijpen en moeten hun verantwoordelijkheid dragen.

¹⁶⁸⁰ Het orgaan van deze rechtspersoon moet wel in eigen naam en onder verantwoordelijkheid openbaar gezag uitoefenen. Rechtspersonen die in een mandaat een aantal taken uitvoeren namens bestuursorganen oefenen geen openbaar gezag uit en zijn dan ook geen overheidswerkgever (*supra*, nr. 316).

Europese recht¹⁶⁸¹. Dit recht plaatst de materiële rechtsverhouding centraal en besteedt doorgaans weinig aandacht aan de kwalificatie van de betrokken instelling als privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk¹⁶⁸².

De Nederlandse regeling toont bovendien aan dat het dienen van het algemeen belang niet in de weg staat aan een systeem van bindende overeenkomsten. Dit werd aanvankelijk wel aangehaald als argument om de normalisering tegen te houden¹⁶⁸³, maar deze argumentatie werd weerlegd door de indieners van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wnra. Zij stellen dat loyaliteit, integriteit en dienstbaarheid aan het algemeen belang niet worden gerealiseerd door de eenzijdige aanstelling en de unilaterale totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden, maar een gevolg zijn van opvoeding, opleiding, bedrijfscultuur en rolmodellen waardoor de ambtenaren zich de normen van het ambtenaarschap eigen maken. Dit gedrag van de ambtenaren zal volgens hen niet veranderen als zij verbonden zijn met een tweezijdige arbeidsovereenkomst¹⁶⁸⁴. De handhaving van de bepalingen in de Ambtenarenwet 2017¹⁶⁸⁵ inzake integriteit¹⁶⁸⁶, ambtseed¹⁶⁸⁷, beperking van de grondrechten¹⁶⁸⁸, geheimhouding¹⁶⁸⁹ en vertrouwensfuncties¹⁶⁹⁰ biedt volgens de indieners van het wetsvoorstel voldoende waarborgen. Tot slot moet de ambtenaar zijn verplichtingen vervullen zoals het een goede ambtenaar betaamt¹⁶⁹¹.

¹⁶⁸¹ 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) 395.

¹⁶⁸² S. LIERMAN, P.-J. VAN DE WEYER en K.-J. VANDORMAEL, "Overheidscontractanten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat- en publiekrecht", *TPR* 2016, (489) 514.

¹⁶⁸³ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

¹⁶⁸⁴ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 1, 3, a en 3, b, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-4.html.

¹⁶⁸⁵ Wet 12 december 1929 houdende regelen betreffende den rechtstoestand van ambtenaren (*NS* 1929, nr. 530), zoals gewijzigd bij art. I Wnra.

¹⁶⁸⁶ Art. 4 Ambtenarenwet 2017, grotendeels overgenomen uit art. 125^{quater} Ambtenarenwet 1929; zie ook K.M.C.J. VAN DEN BREKEL, "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, 16-21; MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, "Handreiking voor decentrale overheidswerkgevers: invulling geven aan integriteit na 2020", 2019, www.wnra.nl/documenten/-brochures/2019/11/15/handreiking-integriteit-november-2019.

¹⁶⁸⁷ Art. 5 en art. 7 Ambtenarenwet 2017, grotendeels overgenomen uit art. 125^{quinquies} Ambtenarenwet 1929.

¹⁶⁸⁸ Art. 10 en art. 11 Ambtenarenwet 2017, overgenomen uit art. 125a, eerste en tweede lid en art. 125d Ambtenarenwet 1929.

¹⁶⁸⁹ Art. 9 Ambtenarenwet 2017, overgenomen uit art. 125a, derde lid Ambtenarenwet 1929.

¹⁶⁹⁰ Art. 12 en art. 13 Ambtenarenwet 2017.

¹⁶⁹¹ Art. 6 Ambtenarenwet 2017.

§ 4. Toenemende contractuele tewerkstelling

649. Het argument dat ambtenaren onder de toepassing vallen van statutaire en reglementaire bepalingen die “*slecht passen in het kader van de collectieve arbeidsovereenkomsten*” (*supra*, nr. 638) refereert duidelijk aan het model van de statutaire tewerkstelling. Die redenering gaat dan ook niet (volledig) op voor de contractanten in overheidsdienst¹⁶⁹². De Cao-wet maakt echter geen enkel onderscheid op basis van de aard van de arbeidsrelatie¹⁶⁹³. Zowel de Cao-wet als de Wet Vakbondsstatuut bakenen hun toepassingsveld niet af aan de hand van de “categorieën werknemers”, maar volgens de “werkgever” waarbij het personeelslid is tewerkgesteld¹⁶⁹⁴. De overheidscontractanten ressorteren in België dus net als de ambtenaren onder het algemene vakbondsstatuut.

Zoals eerder aangegeven, hebben de publiekrechtelijke werkgevers waarvoor een uitzondering werd gemaakt en de Cao-wet wel van toepassing is (*supra*, § 2), allemaal uitsluitend contractanten in dienst (*supra*, nr. 645). Het steeds weerkerende argument is dat het vakbondsstatuut onverenigbaar wordt geacht met de contractuele tewerkstelling.

Ook in het raam van de Cao-wet maakt men een gelijkaardige redenering. Het is mogelijk om het toepassingsgebied van de Cao-wet uit te breiden tot sommige personeelscategorieën in dienst van een publieke werkgever, waarbij de commissie voor de Tewerkstelling en de Arbeid specifiek verwees naar het personeel werkzaam met een arbeidsovereenkomst¹⁶⁹⁵.

Markant is dan wel dat deze overweging nooit wordt gemaakt in het raam van het (algemene) vakbondsstatuut ook al is er sprake van een toenemende contractuele tewerkstelling¹⁶⁹⁶ en

¹⁶⁹² Zie ook I. DE WILDE, “Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren”, *TSR* 2015, (338) 341-342; J. JACQMAIN, “Les relations collectives dans le secteur public” in J. JACQMAIN (dir.), *Une terre de droit du travail: les services publiques*, Brussel, Bruylant, 2005, (383) 395.

¹⁶⁹³ Zie J. DE WILDE D’ESTMAEL en L. RIGAUX, “Le champ d’application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)” in E. DERMINE en V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d’application?*, Brussel, Larcier, 2018, (79) 92, 108.

¹⁶⁹⁴ Zie R. JANVIER, “Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet” in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (85) 94.

¹⁶⁹⁵ Verslag namens de commissie voor de Tewerkstelling en de Arbeid uitgebracht door de heer Van Rompaey bij het wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Kamer 1968-69, nr. 176/2, 20, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2007/K20073301/K20073301.pdf. De Memorie van Toelichting stelt dat de mogelijkheid openstaat om collectieve arbeidsovereenkomsten toepasselijk te maken op overheidspersoneel dat al dan niet werkzaam is met een arbeidsovereenkomst (MvT bij het ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat 1966-67, nr. 148, 8, www.senate.be/www/?Mlval=/index_senate&MENUID=22103&LANG=nl).

¹⁶⁹⁶ Zie hierover onder andere A. DE BECKER, “Autonomie en keuzevrijheid voor de tewerkstelling bij de gemeenten: wat zijn de gevolgen van dit nagenoeg onbegrensd vertrouwen?”, *T.Gem.* 2016, (219) 226-231; I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 71-97; E. HANNAY, “La contractualisation de la fonction publique en Belgique” in P. LEVERT en B. LOMBAERT (eds.), *Droit et contentieux de la fonction publique*, Parijs,

zijn er steeds meer overheidsdiensten waar de contractanten in de meerderheid zijn (*supra*, deel I, hoofdstuk 9, afdeling 2). Er zijn zelfs overheidsinstellingen die geen enkele ambtenaar in hun rangen tellen. In het verleden merkte volksvertegenwoordiger Joos Wauters op dat de toename van het aantal overheids-contractanten leidt tot de vraag in hoeverre bepaalde diensten nog wel overheidsdiensten zijn¹⁶⁹⁷.

650. De gevolgen van het feit dat overheidscontractanten onder het algemene vakbondsstatuut vallen en niet onder de Cao-wet, mogen niet worden onderschat. Het algemene vakbondsstatuut is gemaakt op maat van de statutaire personeelsleden, waardoor de specifieke situatie van de overheidscontractanten vaak uit het oog wordt verloren. Er rijst bijvoorbeeld een probleem op het vlak van de eenzijdige wijzigbaarheid van de loon- en arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten¹⁶⁹⁸ (*supra*, deel I, hoofdstuk 9, afdeling 1, § 2). De overeengekomen arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractanten kunnen niet unilateraal door de overheid worden aangepast omdat dit regelrecht indruist tegen de essentie van het arbeids(overeenkomsten)recht (*supra*, nr. 274). Ook de overheid is er als werkgever toe gehouden de bindende kracht van de (arbeids)overeenkomst te respecteren en kan dan ook maar in een zeer beperkt aantal gevallen eenzijdig wijzigingen doorvoeren. De Wilde wijst erop dat wijzigingen aan de rechtspositieregeling niet noodzakelijk doorwerken in de individuele arbeidsrelatie met de overheidscontractanten, dit in tegenstelling tot wat geldt ten overstaan van de statutaire personeelsleden¹⁶⁹⁹.

De rechtspositieregelingen verklaren een aantal bepalingen toepasselijk op overheidscontractanten, maar dit neemt niet weg dat hun rechten vrijwel altijd (veel) beperkter zijn dan die van de definitief benoemde ambtenaren. Het gaat dan onder meer om hun rechten op het vlak van hun administratieve en financiële loopbaan, verlofmogelijkheden en de geldende ontslagregeling¹⁷⁰⁰. Doordat de Cao-wet niet van toepassing is, kan een overheidscontractant geen rechten ontlenen aan de talrijke collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de Nationale Arbeidsraad, die algemeen bindend zijn verklaard en wel gelden voor alle werkgevers die onder de Cao-wet vallen (*supra*, nr. 156). Aangezien cao's uitvoering geven aan een

Editions EFE, 2013, 197-253; M. HERBIET en E. HANNAY, "Statut-contrat: deux points de vue sur une même réalité? Ou le recours à l'engagement contractuel dans la fonction publique belge", *APT* 2005, 178-189; R. JANVIER, "Minder sociale 'afscherming' van het overheidspersoneel? Deel 1. Een kritische terugblik op het recente verleden met een voorzichtige vooruitblik op de toekomst van de sociale bescherming van het overheidspersoneel", *TSR* 2016, (433) 443-446.

¹⁶⁹⁷ Wetsontwerp 3 februari 2003 tot wijziging van de artikelen 38bis 51bis en 59 van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, *Parl.St.* Kamer 2002-03, nr. 2212/2, 6, www.dekamer.be/FLWB-/PDF/50/2212/50K2212002.pdf.

¹⁶⁹⁸ Zie I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2014, 327 p. en nog meer in de diepte I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

¹⁶⁹⁹ I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 339.

¹⁷⁰⁰ B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 16.

aantal belangrijke arbeidsrechtelijke thema's, mag het belang hiervan niet worden geminimaliseerd, en al zeker niet gelet op het feit dat de bevoegde regelgever in de praktijk vaak met vertraging of zelfs niet nagaat of er een vertaling nodig is van de cao's naar de context van de publieke sector¹⁷⁰¹.

651. De toenemende contractualisering vormt een extra argument om de overstap te maken naar een systeem van bindende collectieve arbeidsovereenkomsten, wat in Nederland niet (echt) speelde. Onder de oude regeling in Nederland was, net als nog altijd in theorie in België, bij het overgrote deel van de overheidsbesturen en -instellingen¹⁷⁰² de contractuele tewerkstelling in de publieke sector de uitzondering op de regel van de principiële statutaire tewerkstelling¹⁷⁰³. Hoewel er op het eerste gezicht dus een gelijkenis bestond tussen beide landen, was er in realiteit een groot verschil. Nederland¹⁷⁰⁴ maakte veel strikter toepassing van de principiële statutaire tewerkstelling dan België en Vlaanderen¹⁷⁰⁵. De meeste Nederlandse overheidsdiensten hadden voor de inwerkingtreding van de Wnra voornamelijk en doorgaans zelfs uitsluitend ambtenaren in dienst (*supra*, tabel 10). De overheidscontractanten waren met andere woorden een minderheidscategorie. Dit kan bezwaarlijk worden gezegd van de Belgische overheidscontractanten (*supra*, nr. 16).

¹⁷⁰¹ I. DE WILDE, "Doorwerking arbeidsrecht in arbeidsrelaties in de publieke sector: capita selecta", *Or.* 2018, (231) 239 en, nog meer in detail, I. DE WILDE en R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector – Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR* 2021, 75-105.

¹⁷⁰² De Vlaamse provinciale en plaatselijke overheidsdiensten hebben de vrije keuze tussen de statutaire en de contractuele tewerkstelling (zie art. 100, § 1 Provinciedecreet 9 december 2005 (*BS* 29 december 2005, *err.* *BS* 5 december 2008 (ed. 3)) en art. 184, § 1 Vlaams Decreet Lokaal Bestuur). Op federaal vlak heeft ook het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten de keuze tussen het statutair en het contractueel dienstverband (zie art. 4/1 wet 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken (*BS* 14 augustus 1993), dat werd ingevoerd bij art. 82 wet 30 oktober 2018 houdende diverse bepalingen inzake gezondheid (*BS* 16 november 2018)). Ook voor een aantal autonome overheidsbedrijven is de veralgemeende contractuele tewerkstelling wettelijk verankerd (wet 16 december 2015 tot wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*BS* 12 januari 2016)).

¹⁷⁰³ Voor meer informatie, zie I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 45 p., www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid; I. DE WILDE, R. JANVIER en A. DE BECKER, "Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst", *CDPK* 2017/3, 366-390; R. JANVIER, I. DE WILDE en S. AERTS, "Leçon 2: Uniformité, égalité et gestion des ressources humaines" in R. JANVIER (éd.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 31-116.

¹⁷⁰⁴ Dit neemt niet weg dat diverse Nederlandse regeringen hebben geprobeerd om het aantal ambtenaren te verminderen, zoals Balkenende-II, Rutte-I en Rutte-II (S. JELLINGHAUS en K. MAESSEN, *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 12).

¹⁷⁰⁵ B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 6; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 20, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerkstelling-bij-de-vlaamse-overheid.

Tabel 34 – Ambtenaren versus contractanten gemeenten en provincies Vlaanderen (2019) en Nederland (2003)¹⁷⁰⁶

OVERHEID	CONTRACTANTEN		AMBTENAREN	
	Vlaanderen	Nederland	Vlaanderen	Nederland
Gemeenten	66,69%	0%	33,31%	100%
Provincies	64,21%	1%	35,79%	99%

§ 5. Geen onverenigbaarheid tussen statutaire benoeming en cao's

652. Zoals ook in Nederland is gebleken, gaat de overstap naar een systeem van collectief overleg gebaseerd op wederkerigheid, vaak hand in hand met de contractualisering van de individuele arbeidsverhoudingen (*supra*, nr. 17). Hoewel een zo vergaand mogelijke veralgemeende contractuele tewerkstelling de omschakeling naar een systeem van juridisch bindende collectieve overeenkomsten zou vergemakkelijken, wil dit niet zeggen dat het onmogelijk is om een dergelijk systeem te combineren met een (al dan niet principiële) statutaire aanstelling.

653. De stelling dat een eenzijdige aanstelling niet onverenigbaar is met een systeem van bindende cao's, werd ook in Nederland door een aantal auteurs verdedigd. Meerdere juristen hebben erop gewezen dat er op materieel vlak weinig tot geen verschil bestaat tussen een aanstelling en een arbeidsovereenkomst (*supra*, nr. 321). Dit is een argument dat ook in België werd aangehaald tijdens de discussie over de vraag of de statutaire tewerkstelling, dan wel de contractuele tewerkstelling de regel moet zijn voor de tewerkstelling in de overheidssector. Ter verdediging van een principiële contractuele aard van de rechtsverhouding tussen een bestuur en zijn ambtenaren stelde Horion dat de eedaflegging een vorm van instemming is die het eenzijdige karakter van de aanstelling zou tegenspreken. Ook de deelname aan een benoemingsprocedure houdt volgens deze auteur een zekere medewerking en aanvaarding in die een bewijs vormen van het wederkerige karakter van de relatie¹⁷⁰⁷. Humblet stelt dat zodra een arbeidsovereenkomst gesloten is, ze eenzijdig wordt ingevuld door de werkgever,

¹⁷⁰⁶ Bron: Rapport werkgroep "Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel", *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 12, kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werk-groep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/, waar wordt verwezen naar Kenniscentrum Arbeidszaken Overheid (2004). *Kerngegevens Overheidspersoneel 2003*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; RIJKSDIENST VOOR SOCIALE ZEKERHEID, *Loontrekkende tewerkstelling (RSZ) voor het vierde kwartaal 2019*, II. Aantal tewerkgestelde werknemers op het einde van het kwartaal, 29, tabel 2 – Indeling van de tewerkgestelde werknemers naar sector en overheidstype, naar geslacht en naar statuut op 31 december 2019. Aangezien de aangehaalde bron enkel een rudimentair onderscheid maakt tussen gemeenten en provincies, hebben wij meer verfijnde data opgevraagd bij de AD Financiële en statistische diensten van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Mevrouw Marleen De Norre was zo bereidwillig om die verdere verfijning voor haar rekening te nemen en ons kant-en-klare tabellen te bezorgen, waarvoor wij haar uiteraard zeer erkentelijk zijn.

¹⁷⁰⁷ P. HORION, "Droit social et secteur public", *Ann.fac.dr.Lg.* 1956, (23) 31-32. Zie ook I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 22.

net als bij de statutaire personeelsleden¹⁷⁰⁸. Van Peijpe verbindt hieraan de conclusie dat de eenzijdige aanstelling samen kan gaan met het private cao-recht¹⁷⁰⁹. Ook Sprengers is van oordeel dat het juridisch mogelijk is om een eenzijdige aanstelling overeenkomstig een publiekrechtelijke regeling te combineren met een collectief arbeidsrecht waaraan vorm wordt gegeven op basis van het privaatrecht¹⁷¹⁰. Sprengers¹⁷¹¹ wijst erop dat de aanstelling een fictief element in zich heeft aangezien ook aan de aanstelling van de ambtenaar een wilsovereenstemming voorafgaat. Gegeven dat de partijen wederzijds kiezen om een arbeidsrelatie aan te gaan, is het volgens Sprengers passend om wilsovereenstemming als uitgangspunt te nemen¹⁷¹². Volgens het IBO-rapport¹⁷¹³ heeft het juridische verschil tussen eenzijdigheid en wederkerigheid nauwelijks praktisch belang omdat uit de aanstelling geen rechten en plichten voortvloeien voor de ambtenaar zolang deze niet met de aanstelling heeft ingestemd.

§ 6. Nut van cao's in de publieke sector

654. Als in de publieke sector de mogelijkheid zou worden ingevoerd om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten, zou dit een aantal van de vastgestelde moeilijkheden kunnen verhelpen. Het is bijvoorbeeld van belang dat de overheidswerkgevers over hetzelfde instrumentarium beschikken als de werkgevers uit de privésector met het oog op de analoge toepassing van een aantal arbeidsrechtelijke wetten. Momenteel is dit niet het geval, waardoor deze wetten slechts gedeeltelijk uitvoerbaar zijn in de publieke sector (*supra*, deel I, hoofdstuk 6). In de Arbeidswet bijvoorbeeld zijn er heel wat bepalingen waarvan kan worden afgeweken bij collectieve arbeidsovereenkomst. Zo bepaalt deze wet dat een toeslag moet worden betaald voor overwerk, maar dat deze toeslag bij cao kan worden omgezet in bijkomende inhaalrust¹⁷¹⁴. Aangezien er in de publieke sector geen cao's kunnen worden gesloten en er evenmin een equivalent voorhanden is, is het voor overheidswerkgevers niet mogelijk om gebruik te maken van de mogelijkheid om overloon om te zetten in inhaalrust.

¹⁷⁰⁸ Art. 17, 2° Arbeidsovereenkomstenwet; P. HUMBLET, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 1. Morceau de fantaisie", *TSR* 2015, (317) 332; P. HUMBLET, *De gezagsuitoefening door de werkgever*, Antwerpen, Kluwer, 1994, 420 p.

¹⁷⁰⁹ T. VAN PEIJPE, "AW of BW?", *SMA* 2005, (403) 405.

¹⁷¹⁰ L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 334; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 2008, afl. 12, (729) 734-735.

¹⁷¹¹ L.C.J. SPRENGERS, "Wie A zegt, moet B zeggen?", 4, kennisopenbaarbestuur.nl/media/147916/Buitengewoon-normaal-Rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel.pdf.

¹⁷¹² L.C.J. SPRENGERS, "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, (325) 334; L.C.J. SPRENGERS, "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 2008, afl. 12, (729) 734-735.

¹⁷¹³ Rapport werkgroep "Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel", *Buitengewoon normaal*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6, 15, kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werk-groep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/.

¹⁷¹⁴ Art. 29, § 1 en § 4, eerste lid Arbeidswet. Voor meer voorbeelden zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 314.

Het is met andere woorden niet altijd eenvoudig om het arbeidsrecht vorm te geven in een publiekrechtelijke context, wat vooral te wijten is aan het naast elkaar bestaan van twee zeer uiteenlopende regelingen van de collectieve arbeidsverhoudingen. Hoe meer de systemen gelijklopen, hoe eenvoudiger en beter (*supra*, nrs. 171 en 173; *supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 7). In dit opzicht zou de veralgemeende toepassing van de Cao-wet dus het ideale scenario zijn. Of dit ook een realistisch (juridisch) denkspoor is, onderzoeken we in de volgende afdeling.

§ 7. Begrotings- en parlementaire controle

655. Een argument dat weleens wordt aangehaald in het pleidooi voor een eenzijdig model van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector, betreft de rol van de begrotingscontrole en de democratische controle op de besteding van de publieke middelen¹⁷¹⁵. Net zoals in Nederland, heeft het parlement het recht om via de begroting de uitgavenkaders vast te stellen. Dit betekent echter niet dat het de bedoeling is dat het parlement een medeonderhandelaar wordt over de arbeidsvoorwaarden (*supra*, nr. 367). Hetzelfde geldt voor de controle uitgeoefend door de toezichthoudende overheid. In Nederland adviseerde De Jong om de collectieve onderhandelingen pas te laten plaatsvinden na de publicatie van de begrotingen. De begroting bepaalt zo de ruimte waarbinnen de overheidswerkgever kan onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden. Door vooraf een vast budget ter beschikking te stellen van de sociale partners, kan een conflict worden vermeden en kan het aangehaalde argument bijgevolg worden weerlegd.

Afdeling 2 – Veralgemeende toepassing van de Cao-wet in de publieke sector

656. In deze afdeling gaan we na in hoeverre het mogelijk is om de publieke sector onder het toepassingsgebied van de Cao-wet te brengen. We maken hierbij (opnieuw) een onderscheid tussen de structuren (*infra*, § 1), de sociale (gespreks)partners (*infra*, § 2) en de bevoegdheden (*infra*, § 3).

§ 1. Structuren

657. Om een uitspraak te kunnen doen over de mogelijkheid om de Cao-wet van toepassing te verklaren op de publieke sector, onderzoeken we of de publieke sector kan worden ingepast in de structuren zoals die bestaan voor de private sector.

¹⁷¹⁵ Zie in dit verband A. DE BECKER, "Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector: wat na de normalisering?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, (53) 58, <https://kennisopenbaar-bestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf>; I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, (338) 359.

658. Er bestaat enige gelijkenis tussen de onderhandelingsstructuren van de publieke sector en deze van de particuliere sector. Het is zelfs zeer waarschijnlijk dat de structuur van de particuliere sector model heeft gestaan voor de structuren uitgewerkt in het raam van de Wet van 19 december 1974¹⁷¹⁶. Dit neemt niet weg dat er *de lege lata* zich ook aanzienlijke verschillen aftekenen tussen beide sectoren.

A. Overkoepelend comité

659. In de private sector vinden de onderhandelingen op overkoepelend niveau plaats in de Nationale Arbeidsraad. De NAR is zowel bevoegd voor het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten als voor het verlenen van advies (*infra*, § 3).

660. Op structureel vlak lijkt er op het eerste gezicht geen bezwaar te bestaan om de publieke sector onder het toepassingsgebied van de Cao-wet en onder de bevoegdheid van de NAR te brengen. De problemen zullen zich veeleer voordoen op het vlak van de bevoegdheden (*infra*, § 3), die gevolgen kunnen hebben voor de structuren. Niet alle cao's die worden gesloten in de NAR, zullen relevant zijn voor zowel de private als de publieke sector (*infra*, § 3, A, 1). Er zal dus soms apart moeten worden onderhandeld voor de private sector dan wel de publieke sector, en dan weer gezamenlijk. Het lijkt daarom aangewezen om de NAR op te delen in twee kamers of afdelingen.

661. Interessant is dat er bij de Nationale Arbeidsraad ook een secretariaat is opgericht, dat onder meer tot taak heeft om documentatie te verzamelen in verband met de werkzaamheden van de NAR¹⁷¹⁷. Deze opdracht is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het – momenteel uitsluitend theoretische – takenpakket van het secretariaat van het overkoepelend comité (*supra*, nr. 554). Het lijkt dan ook mogelijk om het secretariaat van het overkoepelend comité te integreren in het secretariaat van de NAR. Eventueel zou ook hier met twee afdelingen kunnen worden gewerkt. Wanneer het thema waarover wordt onderhandeld in de NAR ook relevant is voor de publieke sector, zou gezamenlijk kunnen worden onderhandeld met beide sectoren.

B. Onderhandelingen op sectorniveau

662. In de private sector vinden de onderhandelingen op sectorniveau plaats in paritaire comités die worden opgericht voor alle bedrijfstakken, en in paritaire subcomités¹⁷¹⁸

¹⁷¹⁶ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 125.

¹⁷¹⁷ Art. 7, § 1, eerste lid NAR-wet.

¹⁷¹⁸ De subcomités kunnen autonoom zijn of niet. Bij de oprichting van een paritair subcomité wordt bij KB bepaald, na eensluidend advies van het paritair comité, of de cao's die in het paritair subcomité gesloten zullen worden, de goedkeuring behoeven van het paritair comité of niet (P. BRAEKMANS, *Sociaal overleg*,

opgericht voor een grondgebied of een specifieke activiteitensector¹⁷¹⁹. De moeilijkheid om de publieke sector in te passen in deze structuur, is dat de hoofdactiviteit van de onderneming het onderscheidende criterium is voor de indeling van de paritaire comités¹⁷²⁰. Hierbij is het de bedoeling om de ondernemingen met gelijkaardige activiteiten te groeperen. Het belangrijkste criterium om het bevoegde paritair (sub)comité te bepalen, is de (hoofd)activiteit die werkelijk wordt uitgeoefend door de werkgever¹⁷²¹. Het gaat om de activiteit die het bestaan rechtvaardigt en die de aard bepaalt van de onderneming. Een vervoersactiviteit uitgeoefend in een onderneming voor metaalfabricage, is bijgevolg niet relevant voor het bepalen van het bevoegde paritair comité. Er moet eveneens een onderscheid worden gemaakt tussen de activiteit uitgeoefend door de werkgever, en de functies van de werknemers in de onderneming. Een verkoper in de metaalfabriek behoort zo niet tot de sector van de handel, maar wel tot de sector van de metaalfabrikaten.

Net als in Nederland, gaat men in de publieke sector in België daarentegen niet uit van de activiteit, maar van de bestuursniveaus. Alle overheden hebben overigens min of meer hetzelfde takenpakket, waardoor een indeling volgens activiteit niet passend is. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om de publieke sector onder te brengen in de bestaande paritaire comités. De federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten vallen momenteel onder de bevoegdheid van een sectorcomité. Voor de provinciale en plaatselijke besturen en instellingen werden bijzondere comités opgericht. De activiteit van deze overheidsdiensten is hierbij niet van belang. De indeling volgens het bestuursniveau maakt het vrijwel onmogelijk om de publieke sector vast te haken aan de bestaande paritaire comités.

663. Het voorgaande doet ons besluiten dat het niet mogelijk, noch wenselijk is om de overheidswerkgevers onder te brengen in de bestaande paritaire comités aangezien de activiteit geen onderscheidend criterium is in de publieke sector. De verschillende indeling hoeft echter niet automatisch tot gevolg te hebben dat de publieke sector niet zou passen in het private model. Er zouden paritaire “overheidscomités” kunnen worden geïnstalleerd, die

Reeks Sociale Praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2014, 104-105, 113-114; werk.belgie.be/nl/themas/paritaire-comites-en-collectieve-arbeidsovereenkomsten-caos/paritaire-comites/oprichting-en).

¹⁷¹⁹ Op 1 januari 2020 bestonden er 100 paritaire comités en 64 paritaire subcomités. Er gaan stemmen op om dit aantal te verminderen (G. COX, “Vers une réforme du paysage des Commissions paritaires?” in F. DORSEMONT, P.-P. VAN GEHUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale : Enjeux contemporains*, Études pratiques de droit social, Luik, Kluwer, 2020, (45) 45). Voor een overzicht van de verschillende paritaire comités, zie werk.belgie.be/nl/themas/paritaire-comites-en-collectieve-arbeidsovereenkomsten-caos/paritaire-comites-3.

¹⁷²⁰ Een ander verschilpunt is dat er in de publieke sector geen onderscheid wordt gemaakt tussen handenarbeid en hoofdarbeid, wat wel het geval is bij de paritaire comités. In de marge merken wij op dat deze opdeling niet meer van deze tijd is en op termijn wellicht zal verdwijnen. Dit vorm dus geen (grote) belemmering (P. HUMBLET, “Naar een hervorming van de sociale dialoog in de onderneming” in P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, (241) 247-248; P. HUMBLET en I. DE WILDE, “Enkele wilde ideeën”, *Samenleving & Politiek* 2007, nr. 8, 9-16, www.sampol.be/2007/10/enkele-wilde-ideeen).

¹⁷²¹ werk.belgie.be/nl/themas/paritaire-comites-en-collectieve-arbeidsovereenkomsten-caos/paritaire-comites/bepaling-van.

dan weliswaar een andere indeling zouden volgen dan de paritaire comités voor de private sector. Ons voorstel is om de sector-comités nieuwe stijl op een passende wijze te integreren in het model van de paritaire comités¹⁷²² (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 1, § 2; *supra*, figuur 9). Naar analogie kunnen er subcomités worden opgericht, bijvoorbeeld voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. In de volgende tabel schetsen we hoe dit model er zou kunnen uitzien. Voor de volledigheid merken we op dat het mogelijk moet zijn om ook enkele categorieën waarvoor thans een bijzondere regeling geldt, in te model onder te brengen (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 4). Deze oefening valt echter buiten het bestek van dit proefschrift.

Tabel 35 – Overzicht paritaire overheidscomités

Paritair comité voor de federale overheid → Paritaire subcomités volgens functionele indeling naargelang autonomie
Paritair comité voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest → Paritaire subcomités volgens functionele indeling naargelang autonomie
Paritair comité voor de Franse Gemeenschap → Paritaire subcomités volgens functionele indeling naargelang autonomie
Paritair comité voor de Duitstalige Gemeenschap → Paritaire subcomités volgens functionele indeling naargelang autonomie
Paritair comité voor het Waalse Gewest → Paritaire subcomités volgens functionele indeling naargelang autonomie
Paritair comité voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest → Paritaire subcomités volgens functionele indeling naargelang autonomie
Paritair comité voor de Vlaamse provinciale en plaatselijke overheidsdiensten → Paritair subcomité per provinciale en plaatselijke overheidsdienst
Paritair comité voor de Waalse provinciale en plaatselijke overheidsdiensten → Paritair subcomité per provinciale en plaatselijke overheidsdienst
Paritair comité voor de Brusselse plaatselijke overheidsdiensten → Paritair subcomité per plaatselijke overheidsdienst
Paritair comité voor de Vlaamse Havenbedrijven → Paritair subcomité per Vlaams Havenbedrijf
Paritair comité voor de openbare brandweer en civiele veiligheid

C. Onderhandelingen op organisatieniveau

664. In de private sector kent men geen comité waarbinnen de onderhandelingen op ondernemingsvlak plaatsvinden. De ondernemings-cao's worden gesloten door een individuele private werkgever en de vakbond(safvaardiging)en (*infra*, hoofdstuk 5, afdeling 3), buiten een paritair orgaan (*infra*, nr. 682). Hiernaast bestaan er ondernemingsraden die fungeren als informatie- en raadplegingsorgaan op het niveau van de onderneming (*infra*, hoofdstuk 5, afdeling 1).

¹⁷²² Deze paritaire comités zouden bijvoorbeeld een nummer kunnen krijgen vanaf 400.

665. Het is niet ondenkbaar dat de onderhandelingen in de publieke sector wel in een dergelijk comité zouden plaatsvinden. Die moeten dan wel in de Cao-wet worden geïntegreerd. Dit probleem hebben we opgelost door de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten mee onder te brengen in het model van de paritaire subcomités (*supra*, B). In het vijfde hoofdstuk belichten we nog eventuele bijkomende taken van de subcomités, namelijk deze die in de private sector worden toevertrouwd aan de ondernemingsraad.

§ 2. Sociale (gespreks)partners

A. Paritaire samenstelling

666. In de publieke sector wordt steevast het argument aangehaald dat de overheid eenzijdig wijzingen moet kunnen doorvoeren, waardoor de sociale (gespreks)partners niet op voet van gelijkheid met elkaar staan. Dat is overigens ook de reden waarom het resultaat van de onderhandelingen niet in rechte afdwingbaar is. De overheid moet steeds de eindbeslissing kunnen nemen¹⁷²³. Het algemeen belang primeert op het individuele belang, wat tot gevolg heeft dat het bestuur eenzijdig de werking en de organisatie van de openbare diensten, net als de rechtspositie van de ambtenaren, moet kunnen aanpassen indien zich gewijzigde maatschappelijke omstandigheden zouden voordoen¹⁷²⁴. Uit de parlementaire voorbereiding van de Wet van 19 december 1974 blijkt dat de wetgever bekommerd was om de verzoening tussen de eenzijdige wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden en de wens om te onderhandelen en te overleggen met de vakbonden. Het compromis was dat de onderhandelingen zouden resulteren in een protocol dat echter enkel een politieke of morele waarde heeft¹⁷²⁵.

¹⁷²³ Zie R. JANVIER, I. DE WILDE en P. HUMBLET, "Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?" in R. JANVIER (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, (273) 284; E. PEREMANS, "Les relations sociales" in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (595) 599, nr. 927 en 601-602, nr. 931.

¹⁷²⁴ Adv.RvS 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, 17, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2009-/K20093888/K20093888.pdf; A. DE BECKER, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, (167) 172; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2014, 172; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 422-423.

Voor een kritische noot, zie S. LIERMAN, P.J. VAN DE WEYER en K.J. VANDORMAEL, "Overheidscontracten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat-en publiekrecht", *TPR* 2016, (489) 497-498.

¹⁷²⁵ *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 889/1, 16-17, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2009/K20093888-/K20093888.pdf; *Vr. en Antw.* Kamer 2006-07, 19 maart 2007, nr. 51/158, 30.710 (Vr. nr. 237 J. Vandeurzen); A. DE BECKER, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector: van eenzijdigheid naar wederkerigheid?" in M. VAN DE PUTTE en J. CLEMENT (eds.), *Liber Amicorum Robert Andersen*, Brussel, Bruylant, 2009, (167) 174; I. DE WILDE, S. AERTS en R. JANVIER, *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidspersoneel*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2014, 33; C. DUMONT, "Les relations collectives de travail dans la

Eerder hebben we aangetoond dat deze unilaterale autonomie van de overheid niet langer houdbaar is (*supra*, afdeling 1). Dit is ook in Nederland gebleken, waar aanvankelijk hetzelfde argument naar voor werd geschoven, maar de eenzijdigheid geleidelijk aan is afgebrokkeld, eerst door de invoering van het overeenstemmingsvereiste en later door de introductie van tweezijdige collectieve overeenkomsten (*supra*, nr. 407).

667. In de private sector zijn de paritaire comités samengesteld uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties¹⁷²⁶. Ook in de NAR zijn de meest representatieve werkgeversorganisaties en de meest representatieve werknemersorganisaties in gelijke getale vertegenwoordigd¹⁷²⁷. Een paritaire samenstelling impliceert niet noodzakelijk gelijke aantallen, maar wel dat op voet van gelijkheid kan worden onderhandeld. Wanneer de Cao-wet van toepassing zou worden in de publieke sector, zal een paritaire samenstelling in de werkelijke betekenis van het woord echter noodzakelijk zijn met het oog op het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Er dienen met andere woorden evenveel zitjes te worden toebedeeld aan de vertegenwoordigers van werkgeverszijde en van werknemerszijde.

In Nederland zijn de comités niet paritair samengesteld (*supra*, deel II, hoofdstuk 6). Daar is een overeenstemming bereikt indien de meerderheid van de vakorganisaties haar instemming betuigt met een voorstel van werkgeverszijde. Om tot overeenstemming te komen, is er enkel aan kant van de werknemerszijde een meerderheid vereist. De overheidswerkgever stemt in Nederland niet mee (*supra*, nr. 395).

B. Werkgeversdelegatie

1. Oprichting werkgeversorganisaties?

668. De overeenkomsten die tot stand komen in een paritair orgaan, zijnde de Nationale Arbeidsraad of een paritair (sub)comité¹⁷²⁸, worden gesloten door één of meer werknemersorganisaties en één of meer werkgeversorganisaties¹⁷²⁹. Een individuele werkgever kan dus geen ondertekenende partij zijn bij een cao gesloten in een paritair orgaan. Overeenkomsten op ondernemingsniveau kunnen vanzelfsprekend wel worden gesloten door één of meer individuele werkgevers¹⁷³⁰.

fonction publique” in M. DUMONT (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, (401) 425; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 324; E. PEREMANS, “Les relations sociales” in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, (595) 601-602.

¹⁷²⁶ Art. 39, 2° Cao-wet.

¹⁷²⁷ Art. 2, § 2 NAR-wet.

¹⁷²⁸ Art. 1, 3° Cao-wet.

¹⁷²⁹ Art. 6 Cao-wet.

¹⁷³⁰ Art. 6 Cao-wet.

669. De Wet van 19 december 1974 verwijst als onderhandelingspartijen enkel naar de representatieve werknemersorganisaties en naar “de bevoegde administratieve overheden”. Hoewel deze overheden worden vertegenwoordigd door delegaties in de onderscheiden onderhandelings- en overlegcomités, wordt de werkgeversvertegenwoordiger nooit geïdentificeerd door verwijzing naar een vereniging of werkgeversorganisatie¹⁷³¹. Dit is logisch als de onderhandelingen plaatsvinden met één werkgever, bijvoorbeeld de federale overheid. De bevoegdheid van sommige onderhandelingscomités gaat echter verder dan de engagementen die kunnen worden aangegaan tussen vakbonden en één enkele overheidsinstantie.

670. In Nederland hebben de decentrale sectoren ervoor gekozen om te werken met werkgeversverenigingen. De provincies, gemeenten en waterschappen verlenen een mandaat aan de werkgeversvereniging die namens deze overheden onderhandelt (*supra*, nr. 362). Dit ligt in lijn met onze suggestie om de bestaande werkgeversverenigingen op het niveau van de lokale besturen en instellingen te laten deelnemen aan de onderhandelingen in de afdelingen van Comité C, die zouden worden omgedoopt tot paritaire overheidscomités (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 2, § 2, B, 3). Het is echter niet voor elk bestuursniveau nodig of wenselijk om te werken met werkgeversorganisaties. Wel dient in dit geval voor de publieke sector een andere samenstelling (*infra*, 2) te worden ingeschreven in de Cao-wet.

2. Samenstelling delegatie

671. In de private sector nemen in principe slechts twee partijen deel aan de onderhandelingen: de (georganiseerde) werkgevers en de georganiseerde werknemers. In de publieke sector daarentegen bestaat er soms nood om een derde partij te betrekken bij de onderhandelingen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een hogere overheid toezicht houdt op een lagere overheid¹⁷³². Wij stellen voor om de werkgeversorganisaties, die de eigenlijke werkgevers vertegenwoordigen, mee op te nemen in de overheidsdelegatie (*supra*, nr. 585). Het gaat om de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, de *Union des Villes et Communes de Wallonie*, BRULOCALIS, de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) en de *Association des Provinces wallonnes*.

672. De voorzitter en ondervoorzitter van een paritair comité zijn personen die bevoegd zijn in sociale aangelegenheden en onafhankelijk staan tegenover de belangen waarmee het paritair (sub)comité te maken heeft. De voorzitter van de Nationale Arbeidsraad wordt gekozen onder de onafhankelijke personen die op sociaal en economisch gebied bijzonder

¹⁷³¹ F. DORSSEMONT, “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, (291) 297-298.

¹⁷³² R. JANVIER en M. RIGAUX, “Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking” in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 109-110.

beslagen zijn¹⁷³³. Wanneer de toepassing van de Cao-wet zou worden verruimd tot de publieke sector, zal dus een neutrale voorzitter moeten worden aangeduid. In de particuliere sector staan de voorzitter en ondervoorzitter van de paritaire comités onder het gezag van de minister bevoegd voor arbeid¹⁷³⁴. Dit is in de publieke sector niet wenselijk omdat dit opnieuw een schijn van partijdigheid zou creëren. Daarom verwijzen wij naar onze eerdere suggestie om de rol van voorzitter toe te vertrouwen aan de sociaal bemiddelaars die deel uitmaken van het onafhankelijk interfederaal studiecentrum (*supra*, nrs. 557 en 578).

673. Het vakbondsstatuut specificereert wie deel kan uitmaken van de overheidsdelegatie. Het moet gaan om personen die bevoegd zijn om beleidsbeslissingen te nemen en om de overheid te engageren. De personen moeten politieke verbintenissen kunnen aangaan. Bovendien zijn er leden die van rechtswege deel uitmaken van de overheidsdelegatie. In dit verband verwijzen wij naar het vorige hoofdstuk, waarin wij hebben aangegeven om welke personen het gaat (*supra*, nrs. 592-596). Het verdient aanbeveling om desgevallend deze samenstelling in de Cao-wet in te schrijven. Ook in Nederland is de overheidsdelegatie op een gelijkaardige wijze samengesteld, wat behouden is gebleven in het raam van de nieuwe regeling (*supra*, deel II, hoofdstuk 6).

674. De leden van de werkgeversdelegatie van de paritaire comités worden voorgedragen door de (representatieve) werkgeversorganisaties¹⁷³⁵. In de publieke sector heeft de voorzitter overeenkomstig het huidige vakbondsstatuut tot taak om de politiek verantwoordelijken aan te duiden die, naast de leden van rechtswege, lid zijn van de overheidsafvaardiging¹⁷³⁶. Wanneer de voorzitter neutraal is (*supra*, nr. 672), is dit uiteraard niet langer mogelijk. De oplossing die wij naar voren schuiven, is dat de federale regering, respectievelijk de deelregeringen deze leden voordragen, naargelang om welk comité het gaat. Dit gebeurt ook in Nederland, waar meestal de politiek verantwoordelijke, zijnde een lid van de regering, de werkgeversdelegatie mag samenstellen (*supra*, nr. 364). De Cao-wet voorziet wel al in de mogelijkheid voor de leden om zich te laten bijstaan door technische raadgevers¹⁷³⁷.

675. De NAR-wet bepaalt enkel dat de leden die de meest representatieve werkgeversorganisaties uit de nijverheid, de diensten, de landbouw, de handel, het ambachtswezen en de niet-commerciële sector vertegenwoordigen, worden gekozen op een door die organisaties voorgedragen dubbele lijst van kandidaten van wie een bepaald aantal de kleine

¹⁷³³ Art. 2, § 6 NAR-wet.

¹⁷³⁴ Art. 40, eerste en vierde lid Cao-wet.

¹⁷³⁵ Art. 42, tweede lid Cao-wet.

¹⁷³⁶ Art. 21, § 2, tweede lid KB 28 september 1984.

¹⁷³⁷ Art. 45, eerste lid Cao-wet.

en de middelgrote ondernemingen en de familiebedrijven vertegenwoordigen. De wet regelt ook hoe de mandaten worden verdeeld¹⁷³⁸:

- acht mandaten voor de meest representatieve werkgeversorganisatie die voor het gehele land is opgericht en die de werkgevers uit de absolute meerderheid der sectoren uit de nijverheid, de handel en de diensten vertegenwoordigt voor zover tevens de meerderheid van de werkgevers vertegenwoordigd is;
- drie mandaten op voordracht van de Hoge Raad voor de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen;
- één mandaat voor de meest representatieve werkgeversorganisaties die de werkgevers uit de landbouw vertegenwoordigen;
- één mandaat voor de meest representatieve werkgeversorganisatie die voor het gehele land is opgericht en die de werkgevers uit de niet-commerciële sector vertegenwoordigt.

Wanneer de publieke sector onder de bevoegdheid van de NAR zou worden gebracht, kan de aanwijzing van de leden die zitting hebben in de kamer voor de publieke sector worden toevertrouwd aan de federale en deelstatelijke regeringen (*supra*, nr. 674). De verdeling van de mandaten zou kunnen gebeuren op basis van de personeelssterkte binnen de federale overheid en elk van de gemeenschappen en gewesten.

C. Werknemersorganisaties

1. Representativiteit op intersectoraal niveau

676. In het algemene vakbondsstatuut voor de publieke sector wordt inzake de representativiteit verwezen naar de criteria die gelden om zitting te kunnen hebben in de Nationale Arbeidsraad. Om deel uit te maken van de algemene comités, moet de vakorganisaties aangesloten zijn bij een in de NAR vertegenwoordigde werknemersorganisatie¹⁷³⁹. Het gaat om dezelfde drie vakorganisaties die momenteel zitting hebben in het bestaande Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten. Met het oog op de veralgemeende toepassing van de Cao-wet in de publieke sector is dat een alvast pluspunt.

677. De NAR-wet somt uitdrukkelijk de criteria op waaraan de werknemersorganisaties moeten beantwoorden om te worden beschouwd als meest representatieve werknemersorganisaties die vertegenwoordigd zijn in de Nationale Arbeidsraad¹⁷⁴⁰:

¹⁷³⁸ Art. 2, § 3, eerste en tweede lid NAR-wet, zoals ingevoerd bij art. 91 wet 30 december 2009 houdende diverse bepalingen (BS 21 december 2009). Zie voor een kritische noot F. DORSEMONT, “La représentativité revisitée” in F. DORSEMONT, P.-P. VAN GEHUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains*, Études pratiques de droit social, Luik, Kluwer, 2020, (61) 71.

¹⁷³⁹ Art. 7 Wet 19 december 1974.

¹⁷⁴⁰ Art. 2, § 4, tweede lid NAR-wet.

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

Het gaat om het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV), het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) en de Algemene Centrale van Liberale Vakverbonden van België (ACLVB)¹⁷⁴¹.

678. Om binnen de NAR collectieve arbeidsovereenkomsten te kunnen sluiten, moet worden gekeken naar de Cao-wet en de definitie van representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties¹⁷⁴². De representativiteitscriteria voor het sluiten van cao's zijn dezelfde als deze voor deelname aan de paritaire (sub)comités (*infra*, 2). Overeenkomstig de Cao-wet kunnen de interprofessionele organisaties van werknemers, die voor het gehele land zijn opgericht en die in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en in de Nationale Arbeidsraad vertegenwoordigd zijn, collectieve arbeidsovereenkomsten sluiten¹⁷⁴³. Het betreft dus opnieuw de drie eerder genoemde vakorganisaties (*supra*, nr. 677).

2. Representativiteit op sectoraal niveau

679. In de private sector zijn op sectoraal niveau representatief: de interprofessionele organisaties van werknemers (en werkgevers, *supra*, B) die voor het gehele land zijn opgericht en die in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en in de Nationale Arbeidsraad zijn vertegenwoordigd, evenals de vakorganisaties die aangesloten zijn bij of deel uitmaken van één van deze interprofessionele organisaties¹⁷⁴⁴. De representativiteit in de zin van de Cao-wet wordt dus gekoppeld aan de criteria in het raam van de NAR-wet. Representativiteit op interprofessioneel niveau leidt met andere woorden tot representativiteit op sectoraal niveau. Het gaat telkens om de drie vakbonden die aansluiten bij de traditionele politieke families: het ACV, het ABVV en de ACLVB.

Om zitting te kunnen hebben in een paritair (sub)comité, volstaat het echter niet om te voldoen aan de bovenstaande vereisten. Het komt aan de minister bevoegd voor werk, toe te bepalen welke organisaties voor vertegenwoordiging in aanmerking komen, rekening

¹⁷⁴¹ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in... de collectieve arbeidsovereenkomst*, juli 2011, 18.

¹⁷⁴² Art. 3 Cao-wet.

¹⁷⁴³ I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 118.

¹⁷⁴⁴ Art. 3, eerste lid, 1° en 2° Cao-wet.

houdend met de representativiteit¹⁷⁴⁵. Het feit dat een organisatie als representatief wordt aangemerkt, betekent niet dat zij automatisch ook zitting heeft in de paritaire comités¹⁷⁴⁶.

680. Omdat de automatische representativiteit van de liberale vakbond voor de sectorcomités oude stijl en de bijzondere comités in vraag kan worden gesteld, pleiten wij ervoor om voor deze onderhandelings-comités, die zouden worden omgedoopt tot paritaire overheidscomités, opnieuw een 10%-vereiste op te leggen (*supra*, nr. 603). Het feit dat de liberale vakbond niet in elk van de paritaire overheidscomités zitting zal hebben, is overigens niet anders in de private sector. Ook daar zetelt het ACLVB niet in elk paritair comité¹⁷⁴⁷.

681. Bovendien zijn in de publieke sector de voorwaarden inzake representativiteit zo geformuleerd dat ook andere vakbonden dan de traditionele vakorganisaties zitting kunnen hebben in de sectorcomités en de (afzonderlijke) bijzondere comités. De representativiteit wordt momenteel in de publieke sector dus meer open ingevuld dan in de private sector¹⁷⁴⁸. In geval van verruiming van de toepassing van de Cao-wet tot de publieke sector zou de mogelijkheid om een extra vakorganisatie toe te laten tot de onderhandelingen wegvallen. Op zich is dit verdedigbaar gegeven dat tot op heden enkel de Nationale Unie der Openbare Diensten (NUOD) erin geslaagd is om het bewijs te leveren van een ledensterkte van 10% en dit uitsluitend voor Sectorcomité II – Financiën¹⁷⁴⁹. De omvorming van de bestaande sectorcomités tot paritaire overheidscomités zou echter tot gevolg hebben dat deze vakorganisatie er allicht niet meer zal in slagen om aan die 10%-norm te voldoen aangezien één paritair overheidscomité zou worden opgericht voor het voltallige federale overheids personeel (*supra*, § 1, B).

¹⁷⁴⁵ Art. 42, tweede lid Cao-wet. Voor meer informatie over de procedure die geldt voor de aanduiding van de organisaties zie I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 119-120.

¹⁷⁴⁶ Verslag namens de Commissie voor de Tewerkstelling, de Arbeid en de Sociale Voorzorg (1) uitgebracht door de heren Troclet en C. De Clercq bij ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St.* Senaat 1967-68, nr. 78, 40; I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 118.

¹⁷⁴⁷ Het ACLVB heeft bijvoorbeeld geen zitting in Paritair Comité nr. 140 voor het vervoer en de logistiek en evenmin in Paritair Subcomité nr. 301.05 voor de havens van Zeebrugge-Brugge, Oostende en Nieuwpoort.

¹⁷⁴⁸ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 128.

¹⁷⁴⁹ FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, *Lijst (25 september 2014) van de representatieve vakorganisaties in de zin van artikel 7 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (BS 6 oktober 2014, 78.572-78.573)*. Zie ook R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 211.

3. Representativiteit op organisatieniveau

682. Op ondernemingsniveau kan in de private sector een cao worden gesloten door één of meer representatieve werknemersorganisaties¹⁷⁵⁰. Wat de publieke sector betreft, herhalen wij onze bedenking in verband met de representativiteit van de liberale vakbond (*supra*, nr. 680), waardoor we ook op organisatieniveau pleiten voor een 10%-ledenvereiste.

683. Of het in de publieke sector op organisatieniveau mogelijk wordt gemaakt om ook andere dan de traditionele vakorganisaties toe te laten, is een opportuiniteitsvraag. Enerzijds zou men kunnen argumenteren dat dit niet wenselijk is. In de private sector bestaat deze mogelijkheid ook niet, met uitzondering van de kaderleden. Anderzijds zijn er voorbeelden terug te vinden van sectoren waar deze optie wel wordt opengelaten, zoals bij de Belgische Spoorwegen¹⁷⁵¹. Dit toont aan dat deze piste niet ondenkbaar is. Deze vakorganisaties zouden moeten voldoen aan de 10%-regel (*supra*, nr. 682), het is dan maar de vraag of veel andere vakbonden erin zouden slagen om hun representativiteit te bewijzen. Het feit dat voor het verkrijgen van een vakbondspremie het een voorwaarde is dat het personeelslid bijdragebetalend lid is van een representatieve vakorganisatie, vormt voor de personeelsleden een motivatie om te kiezen voor een vakorganisatie die zeker representatief is en voor de andere vakorganisaties een extra moeilijkheid om aan de 10%-ledenvereiste te voldoen (*supra*, nr. 124).

4. Aanduiding vakbondsdelegatie en verdeling mandaten

684. Wat de Nationale Arbeidsraad betreft dragen de representatieve werknemersorganisaties kandidaten voor op een dubbele lijst. Vervolgens worden de leden die deze werknemersorganisaties zullen vertegenwoordigen, gekozen onder de kandidaten die op de lijst staan¹⁷⁵². De dertien mandaten voor de meest representatieve werknemersorganisaties worden onder deze organisaties verdeeld bij koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de ministerraad¹⁷⁵³.

Het komt aan de minister bevoegd voor arbeid toe om te beslissen welke vakorganisaties voor vertegenwoordiging in een paritair comité in aanmerking komen (*supra*, nr. 679) en hoeveel mandaten aan elk van deze organisaties worden toegekend. De organisaties die in aanmerking

¹⁷⁵⁰ Art. 6 Cao-wet. Het gaat om de representatieve vakorganisaties in de zin van art. 3 cao-wet, zijnde het ACV, het ACLVB en het ABVV.

¹⁷⁵¹ Bij de sociale verkiezingen in 2018 werden de mandaten verdeeld over de Onafhankelijke Vakbond Spoorwegpersoneel, ACOD Spoor, Metisp-Protect, VSOA Spoor, het Autonoom Syndicaat van TreinBestuurders en ACV-Transcom (zie voor de verdeling van de mandaten: hr-rail.prezly.com/resultaten-van-de-sociale-verkiezingen-bij-de-belgische-spoorwegen).

¹⁷⁵² Art. 2, § 4, eerste lid NAR-wet.

¹⁷⁵³ Art. 2, § 4, derde lid NAR-wet.

komen, dienen binnen één maand vanaf de kennisgeving van de beslissing van de minister een kandidaat voor te dragen voor elk mandaat dat hun is toegekend¹⁷⁵⁴.

Op ondernemingsvlak kunnen de vakbondsvertegenwoordigers worden aangeduid via sociale verkiezingen voor zover dit bij cao wordt bepaald. Is dat laatste niet het geval, dan worden de vakbondsafgevaardigden aangewezen door de vakbonden¹⁷⁵⁵.

685. In de publieke sector bepleiten wij een veralgemeende toepassing van de regeling die geldt voor de paritaire comités in de private sector, waarbij de vakorganisaties zelf de kandidaten aanduiden die de toegekende mandaten op zich zullen nemen (*supra*, nr. 684). Dit sluit het meest aan bij de huidige regeling waarbij iedere vakorganisatie vrij haar delegatie samenstelt. Een verschil tussen de huidige regeling in de publieke sector en de regeling in de private sector is dat dit in eerstgenoemde sector niet steeds dezelfde personen hoeven te zijn. Aangezien dit in de praktijk meestal wel het geval is¹⁷⁵⁶, vormt dit echter geen bezwaar.

686. Dan rest er nog de vraag hoe de mandaten moeten worden verdeeld in de publieke sector. Om belangenconflicten te vermijden, is het niet wenselijk om deze bevoegdheid toe te kennen aan een minister. De overheid is immers de werkgever. Omdat wij evenmin pleitbezorgers zijn van een verdeling van de mandaten op basis van sociale verkiezingen (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 1), blijven er nog twee mogelijkheden over. Een eerste optie is om de huidige verdeling van de mandaten te behouden, waarbij iedere representatieve vakorganisatie evenveel mandaten toegekend krijgt. Het nadeel van deze regeling is dat ze geen weerspiegeling vormt van de onderlinge krachtverhoudingen van de vakbonden. Hiermee wordt wel rekening gehouden bij de tweede mogelijkheid, namelijk een verdeling van de mandaten op basis van het effectieve aantal leden van de vakbonden (*supra*, nr. 605).

§ 3. Bevoegdheden

A. Sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten

1. Inhoud

687. De Cao-wet maakt geen onderscheid tussen onderhandelings- en overlegangelegenheden. In het licht van ons voorstel om dit onderscheid ook in de publieke sector te laten varen (*supra*, hoofdstuk 2), vormt dit geen obstakel voor de verruiming van de Cao-wet tot de publieke sector.

¹⁷⁵⁴ Art. 42, tweede lid Cao-wet.

¹⁷⁵⁵ Art. 7, tweede lid Cao nr. 5.

¹⁷⁵⁶ R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 328.

688. In tegenstelling tot het algemene vakbondsstatuut geeft de Cao-wet geen gedetailleerde opsomming van de zaken die bij cao kunnen/moeten worden geregeld¹⁷⁵⁷. Overeenkomstig deze wet kunnen de sociale partners een cao sluiten over de individuele en collectieve betrekkingen tussen werknemers en werkgevers evenals over de rechten en verplichtingen van de contracterende partijen¹⁷⁵⁸. Een belangrijke nuancering is dat andere wetgeving wel vaak vermeldt waarover een cao kan of moet worden gesloten. Verder laat deze wetgeving geregeld toe om van bepaalde bepalingen af te wijken middels het sluiten van een cao¹⁷⁵⁹. De veralgemeende toepassing van de Cao-wet in de publieke sector zou bijgevolg tegemoetkomen aan de problemen die zich voordoen ten gevolge van het verschillende instrumentarium waarover een overheidswerkgever tot hiertoe niet beschikt. Deze ongelijkheid heeft tot gevolg dat thans maar gedeeltelijk uitvoering kan worden gegeven aan de arbeidsrechtelijke wetten die evenzeer van toepassing zijn op de overheidssector (*supra*, nr. 171 en nr. 654; *supra*, stelling 7). Deze onvolkomenheid wordt daarmee meteen weggewerkt.

De keerzijde van de medaille is dat de nauwkeurige opsomming van de onderwerpen waarover de sociale partners in de publieke sector verplicht moeten onderhandelen, zou vervallen. Hier knelt het schoentje aangezien in de publieke sector ook moet worden onderhandeld over wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel¹⁷⁶⁰. Dat probleem valt op te lossen door de paritaire overheidscomités een adviesbevoegdheid te verlenen (*infra*, nr. 705). Een meerderheidsvereiste is in dit verband niet aangewezen omwille van het primaat van de politiek (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 3).

689. In Nederland moet over een aantal onderwerpen blijvend verplicht worden gesproken met de vakbonden. Het gaat om onderwerpen van algemeen belang voor de rechtstoestand van de ambtenaren, het personeelsbeleid, de invoering, wijziging of afschaffing van een collectieve afspraak en wetwijzigingen die gevolgen hebben voor de ambtenaren of voor de bestaande afspraken uit de cao (*supra*, nr. 392). Op decentraal niveau moet dan weer collectief van gedachten worden gewisseld over de rechtspositionele en sociale gevolgen van belangrijke reorganisaties binnen de organisatie (*supra*, nr. 392). Ook hier speelt het primaat van de politiek echter een rol. In Nederland heeft men getracht hieraan een mouw te passen door de samspraak over reorganisaties te beperken tot de consequenties hiervan voor de werkzaamheden van de personeelsleden in de onderneming. De personele gevolgen vallen

¹⁷⁵⁷ R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 116.

¹⁷⁵⁸ Art. 5 Cao-wet.

¹⁷⁵⁹ Zo bepaalt art. 20ter, § 1 Arbeidswet dat een cao (of het arbeidsreglement) de invoering kan toelaten van een glijdend uurrooster dat de overschrijding van de door deze wet vastgestelde grenzen toestaat. De wet somt nauwkeurig op welke zaken de cao in voorkomend geval minstens moet vermelden (zie art. 20ter, § 2 Arbeidswet).

¹⁷⁶⁰ Art. 2, § 2, eerste lid Wet 19 december 1974.

namelijk niet onder het primaat van de politiek (*supra*, nr. 507). Dit onderscheid zorgt in Nederland echter al eens voor discussie (*supra*, nr. 508). Daarom lijkt het ons veiliger om voor beleidsbeslissingen een adviesbevoegdheid te geven aan de vakbonden in plaats van een meerderheidsvereiste in te voeren (*supra*, nr. 620; *infra*, nr. 792).

2. Meerderheidsvereiste

690. In de Belgische overheidssector maakt het momenteel vanuit juridisch oogpunt niet uit of één, twee, drie (eventueel vier) of geen vakbond(en) akkoord gaa(t)(n), omdat uiteindelijk de overheidswerkgever (eenzijdig) beslist¹⁷⁶¹ (*supra*, nr. 152). Dit zou veranderen in het geval dat de private regeling van toepassing zou worden. De werkgever kan overeenkomstig de Cao-wet geen eenzijdige wijzigingen doorvoeren. Willen de werkgevers bepaalde zaken regelen of een regeling wijzigen, dan moet er een zekere consensus worden bereikt met de vakbonden. Dit zou in de publieke sector zowaar een aardverschuiving betekenen (*supra*, afdeling 1). De vraag is vervolgens hoeveel vakbonden er akkoord moeten gaan opdat het beoogde niveau van consensus zou worden bereikt. Het antwoord op die vraag is afhankelijk van het echelon waarop wordt onderhandeld.

691. Conform de Cao-wet kan een individuele werkgever een ondernemings-cao sluiten met slechts één representatieve werknemersorganisatie. Dat kunnen er uiteraard ook meerdere zijn¹⁷⁶². Een sectorale cao moet worden gesloten door alle representatieve vakorganisaties die in het paritair (sub)comité vertegenwoordigd zijn¹⁷⁶³. Op dit niveau is met andere woorden unanimiteit vereist.

In de Nationale Arbeidsraad kan een collectieve arbeidsovereenkomst worden gesloten door de organisaties die vertegenwoordigd zijn door minstens 90% van de leden die de werkgevers vertegenwoordigen, en minstens 90% van de leden die de werknemers representeren¹⁷⁶⁴. Deze beperkte afwijking van de unanimiteitsregel werd noodzakelijk geacht om een mogelijke blokkering van de regelgevende bevoegdheid te voorkomen. Dergelijke blokkering zou een zware hypotheek leggen op de sociaaleconomische ontwikkeling van het land¹⁷⁶⁵. Organisaties en werkgevers die de collectieve arbeidsovereenkomst niet hebben onderschreven, kunnen toetreden met instemming van alle partijen die de cao hebben ondertekend, tenzij de cao dit anders bepaalt¹⁷⁶⁶.

¹⁷⁶¹ B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 16.

¹⁷⁶² Art. 5 Cao-wet.

¹⁷⁶³ Art. 24 Cao-wet.

¹⁷⁶⁴ Art. 5*bis*, derde lid NAR-wet. De afwijking van de algemene regel van de unanimiteit werd ingevoerd door bij art. 92 wet 30 december 2009 houdende diverse bepalingen (BS 31 december 2009).

¹⁷⁶⁵ MvT bij wetsontwerp houdende diverse bepalingen, *Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2299/1, 66, www.dekamer.be/FLWB/pdf/52/2299/-52K2299001.pdf.

¹⁷⁶⁶ Art. 17, eerste lid Cao-wet.

692. Wanneer de regeling vervat in de Cao-wet zou worden overgenomen in de publieke sector, zou de grootste verandering zich vooral op sectorniveau laten voelen, omwille van de overstap van geen verplichting om een akkoord te bereiken, naar een unanimitetsvereiste. Hoewel het aan te moedigen is om de vakbonden als een volwaardige onderhandelingspartner te erkennen zodat een gemeenschappelijk draagvlak kan worden gecreëerd (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 6), zal het vereisen van unanimitet wellicht op (te) veel weerstand stuiten, waardoor het mogelijk niet het beste denk-spoor is (*infra*, nr. 693).

Wat de onderhandelingen op overkoepelend niveau betreft, zal de verandering waarschijnlijk minder voelbaar zijn, niet het minst omdat er weinig tot geen cao's zouden worden gesloten in de kamer "publieke sector" van de NAR. Dit zou neerkomen op het sluiten van wat nu de intersectorale sociale-programmatieakkoorden zijn, waarvan er sinds 2008 geen voorbeelden meer zijn (*supra*, nr. 74 en nr. 608). Bovendien geldt in de NAR een 90%-regel en geen unanimitet (*supra*, nr. 691).

693. Unanimitet lijkt niet de meest passende, laat staan een haalbare besluitvormingsregel voor de publieke sector. Een mogelijk alternatief is te werken met een meerderheidsvereiste, naar het voorbeeld van Nederland (*supra*, deel II, hoofdstuk 8; *supra*, deel III, hoofdstuk 2, afdeling 3, § 4). Dit heeft als voordeel dat gemakkelijker een zekere consensus kan worden bereikt. In Nederland maken diverse cao's melding van een meerderheidsvereiste.

Sommige Nederlandse collectieve overeenkomsten bepalen dat het standpunt en de concordantie met de vakbonden in het sectoroverleg worden bepaald bij meerderheid van stemmen van de vakbonden, waarbij elke vakbond één stem heeft. In België komt men in een soort van patstelling terecht als er slechts twee vakbonden representatief zijn. Dan zouden de partijen er wel moeten in slagen een vergaande consensus te creëren. Als er drie vakbonden zijn, zou het fiat van twee van de drie moeten volstaan. In het weinig plausibele scenario dat ook nog een vierde vakbond aan de onderhandelingen zou participeren, lijkt het akkoord van drie van de vier vakbonden nodig (*supra*, nr. 617).

Andere Nederlandse regelingen verdelen de stemmen dan weer naargelang het aantal leden dat bij die vakbonden is aangesloten¹⁷⁶⁷. Nog een andere regeling is dat het aantal vakbonden dat instemt, samen de meerderheid moet vertegenwoordigen van de georganiseerde werknemers (*supra*, nrs. 397 en 398).

¹⁷⁶⁷ Art. 4 Reglement Lokaal Overleg met de vakbonden gemeente Middelburg, *Gemeentebld* 2019, nr. 296.354, <https://zoek.officiële-bekendmakingen.nl/gmb-2019-296354.html> (*supra*, nr. 397). In de praktijk tracht men echter tot een consensus te komen. Enkel wanneer de vakbonden het niet eens kunnen worden, zal men als *ultimum remedium* de achterban raadplegen. Wellicht verklaart dit waarom nog geen regels werden vastgelegd over hoe de telling van het aantal leden precies gebeurt (e-mail 1 juli 2021 van de heer R.J.H. Kwekkeboom, juridisch adviseur bij de gemeente Middelburg, aan Sarah Palincx).

Op het laagste niveau zou men kunnen toelaten om een bindende collectieve arbeidsovereenkomst te sluiten met slechts één vakbond. Dit is ook in de private sector een mogelijkheid (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 2, D). Hierdoor krijgen de overheidswerkgevers meer vrijheid en wordt het bereiken van een akkoord vergemakkelijkt.

3. Geldingsduur

694. Een belangrijke verandering die de toepassing van de Cao-wet op de publieke sector tot gevolg zou hebben, is dat de collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten, gelden voor bepaalde tijd of opzegbaar zijn als ze voor onbepaalde tijd gelden¹⁷⁶⁸. Wanneer de collectieve arbeidsovereenkomst ophoudt uitwerking te hebben, blijft de individuele arbeidsovereenkomst die door deze collectieve arbeidsovereenkomst stilzwijgend werd gewijzigd, onveranderd tenzij dit anders wordt bedongen in de overeenkomst¹⁷⁶⁹. Een dergelijk systeem zou zonder twijfel een verbetering betekenen voor de publieke sector. Momenteel gelden de rechtspositieregelingen voor onbepaalde duur, tot de overheid beslist om een wijziging door te voeren. Wanneer daarentegen de collectieve arbeidsovereenkomsten voor een bepaalde duur geldig zouden zijn of zouden kunnen worden opgezegd, zijn de partijen verplicht opnieuw te onderhandelen en een nieuw akkoord te bereiken. Bovendien zou deze benadering voor meer flexibiliteit zorgen. Die flexibiliteit is er niet (meer) zodra de inhoud van de protocollen wordt omgezet in positief recht. Doordat de gemaakte collectieve afspraken in de publieke sector hun beslag moeten krijgen via het aanpassen van de rechtspositieregelingen, wordt een en ander gebetonneerd en kan daar naderhand niet op worden teruggekomen¹⁷⁷⁰ (*supra*, nr. 276). De keerzijde van de medaille is dat het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd meer instabiliteit tot gevolg heeft. Zodra het einde van de collectieve arbeidsovereenkomst nadert, verhoogt de kans op sociale conflicten.

695. De overstap naar collectieve arbeidsovereenkomsten van bepaalde duur kan als een grote stap aanvoelen. Het Cao-recht laat echter toe om beperkingen aan te brengen, die per analogie ook voor de collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector zouden kunnen gelden. Het is bijvoorbeeld mogelijk te bedingen dat de cao enkel kan worden opgezegd indien alle partijen akkoord gaan¹⁷⁷¹, maar dit komt erop naar dat alle partijen een vetorecht hebben, wat niet meteen onze bedoeling is. Men kan er ook voor kiezen om een cao die werd gesloten voor bepaalde tijd, te verlengen, maar dit is enkel mogelijk voor zover in de cao een

¹⁷⁶⁸ Art. 15, eerste en tweede lid Cao-wet.

¹⁷⁶⁹ Art. 23 Cao-wet. Voor meer informatie hierover zie J.P. CORDIER, "Le convention collective de travail incorporée dans le contrat de travail" in F. DORSSEMONT, P.-P. VAN GEHUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains*, Études pratiques de droit social, Luik, Kluwer, 2020, 115-141.

¹⁷⁷⁰ Zie in dit verband I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

¹⁷⁷¹ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in... de collectieve arbeidsovereenkomst*, juli 2011, 26.

verlengingsbeding is opgenomen¹⁷⁷². Men zou kunnen overwegen om, naar het voorbeeld van Nederland, ook stilzwijgende verlenging mogelijk te maken (*supra*, nr. 412). In dat geval zou de collectieve arbeidsovereenkomst worden verlengd voor de oorspronkelijk overeengekomen termijn indien geen van de partijen de collectieve arbeidsovereenkomst opzegt.

4. Bindende waarde

696. Momenteel dwingt geen enkele bepaling de overheid ertoe om de juridische maatregelen uit te vaardigen in uitvoering van het protocol. Het resultaat van de onderhandelingen is juridisch niet bindend¹⁷⁷³. De personeelsleden kunnen zich pas beroepen op de afspraken tussen de overheidswerkgever en de vakbonden die voortvloeien uit collectieve onderhandelingen of overleg nadat de overheidswerkgevers de afspraken hebben geïmplementeerd in bindende regelgeving. Hierdoor is het vaak wachten en vertrouwen op de nodige politieke *goodwill* van die overheden (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 6). Op zich is het niet onoverkomelijk dat de overheid juridisch niet gebonden is, op voorwaarde dat dit wordt gecompenseerd door vakbondsmacht en door machtsverhoudingen die de overheid dwingen om het onderhandelingsakkoord te respecteren¹⁷⁷⁴. Toch is het altijd beter om te kunnen terugvallen op een juridische basis om de nakoming van het akkoord te kunnen afdwingen. Wanneer de Cao-wet van toepassing zou worden in de publieke sector, zou het resultaat van de onderhandelingen juridisch bindend zijn, zonder dat verdere omzetting nodig is.

697. Wellicht zullen de tegenstanders teruggrijpen naar het klassieke argument dat het overheidsgezag met zich meebrengt dat de overheid en de ambtenaar zich niet in een gelijkwaardige positie bevinden. In Nederland werd dit argument weerlegd door erop te wijzen dat de aard van de arbeidsverhouding voor de meerderheid van het overheids-personeel dezelfde is als in de private sector. Ambtenaren werken in ondergeschikt verband, onder het gezag van een werkgever en tegen betaling van een wedde of loon¹⁷⁷⁵. Er is in de

¹⁷⁷² Art. 15, eerste en tweede lid Cao-wet.

¹⁷⁷³ M.G. ROOD, *Collectief ambtenarenrecht*, Den Haag, VUGA, 1989, 41, 50-52, 54, aangehaald door A. DE BECKER, *De overheid en haar personeel: juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brugge, die Keure, 2007, 452.

¹⁷⁷⁴ R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 103; R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, 37-139.

¹⁷⁷⁵ MvT zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/6, I, 2, zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32550-6.html; B. BARENTSEN en R. JANVIER, "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, (5) 13; I. DE WILDE en R. JANVIER, *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 23 en 29, www.vlaanderen.be/publicaties/naar-een-principiele-contractuele-tewerk-

praktijk met andere woorden al een tweezijdige relatie tussen de overheid en de ambtenaar en bindende collectieve arbeidsovereenkomsten passen in dit plaatje (*supra*, nr. 321). Daarnaast hebben we er al op gewezen dat ook sommige private actoren het algemeen belang dienen, daar waar de Cao-wet onverkort van toepassing is op dergelijke functionele openbare diensten (*supra*, nrs. 269, 272 en 647).

5. Binding

698. Langs werkgeverszijde is een cao gesloten overeenkomstig de Cao-wet, bindend voor de organisaties die de cao hebben gesloten en voor de werkgevers die lid zijn van die organisaties. De werkgevers die tijdens de looptijd van een cao lid worden van een gebonden organisatie, zijn gebonden aan de cao vanaf de datum van hun lidmaatschap¹⁷⁷⁶. Wanneer het lidmaatschap een einde neemt, blijft de werkgever gebonden door de cao tot op het ogenblik dat er een wijziging aan wordt aangebracht die een aanmerkelijke verandering tot gevolg heeft van de daaruit voortvloeiende verplichtingen¹⁷⁷⁷. Wordt een aan de cao gebonden organisatie ontbonden, dan blijven de geregelde individuele betrekkingen tussen de werkgever en de werknemer van toepassing op de leden van die organisatie totdat een wijziging wordt aangebracht die een aanzienlijke verandering in die betrekkingen tot gevolg heeft¹⁷⁷⁸. Bovendien kunnen organisaties en werkgevers achteraf nog toetreden tot de cao¹⁷⁷⁹.

De bovenstaande regeling is niet zomaar transposeerbaar naar de publieke sector, omdat men daar geen werkgeversorganisaties kent, met uitzondering van de verenigingen voor de gemeentelijke respectievelijk de provinciale besturen. Dit probleem kan worden opgelost door te bepalen dat de cao gesloten in de publieke sector bindend is voor alle overheids-werkgevers die onder het comité ressorteren waarbinnen deze overeenkomst werd gesloten. Een cao gesloten in een paritair overheids-comité, zou met andere woorden bindend zijn voor alle overheidswerkgevers die onder dat paritair overheidscomité vallen.

699. Een cao gesloten in een paritair orgaan, kan door de uitvoerende macht algemeen bindend worden verklaard¹⁷⁸⁰ op verzoek van het orgaan of van een daarin vertegen-

stelling-bij-de-vlaamse-overheid; E. GEURINK, "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, (28) 37; R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 42.

¹⁷⁷⁶ Art. 19, 1° en 3° Cao-wet.

¹⁷⁷⁷ Art. 21 Cao-wet.

¹⁷⁷⁸ Art. 22 Cao-wet.

¹⁷⁷⁹ Art. 19, 2° Cao-wet.

¹⁷⁸⁰ Voor meer informatie over de algemeen bindend verklaring zie R. BLANPAIN, *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Brugge, die Keure, 2011, 97-102.

woordigde organisatie¹⁷⁸¹. De algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst is bindend voor alle werkgevers en werknemers die behoren tot het ressort van het paritaire orgaan voor zover zij onder de werkingssfeer van de cao vallen¹⁷⁸². Er komt een einde aan de binding op het ogenblik dat de cao afloopt¹⁷⁸³.

Voor de publieke sector is de algemeenbindendverklaring vooral van belang voor de cao's gesloten in de NAR die ook relevant zijn voor de publieke sector. Wanneer men de publieke sector onder het toepassingsgebied van de Cao-wet en onder de bevoegdheid van de NAR zou brengen, zou dit de problematiek van de transpositie van algemeen bindend verklaarde cao's van de NAR kunnen oplossen (*supra*, deel I, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 1). De cao's zouden niet langer vertaald moeten worden naar de overheidscontext, maar zouden meteen van toepassing zijn, net als in de private sector. Hierbij is het aangewezen om vooraf te bepalen of een cao geldt voor zowel de private als de publieke sector, enkel voor de private sector of enkel voor de publieke sector. De moeilijkheid is wel dat dit zou interfereren met de autonomie van de verschillende deeltentiteiten om zelf invulling te geven aan de rechtspositie van hun personeel. In dit verband kan inspiratie worden gehaald uit het Nederlandse model, waar in een hogere cao, bijvoorbeeld een bedrijfstak-cao, wordt bepaald in hoeverre ruimte wordt gelaten om een lagere cao, bijvoorbeeld ondernemings-cao af te sluiten, of om de bepalingen decentraal uit te werken (*supra*, nr. 427). Naar analogie zou in België het probleem kunnen worden verholpen door in de cao gesloten in de NAR ruimte te laten aan de deeltentiteiten om zelf verder invulling te geven aan de bepalingen, binnen het kader dat wordt geschetst in de NAR-cao. Deze cao zou de waarde van een minimaal recht kunnen krijgen, naar het voorbeeld van de regeling van de minimale rechten vervat in het huidige vakbondsstatuut die een soort van minimumstandaarden opleggen (*supra*, deel I, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 3).

Voor het overige lijkt er voor de publieke sector geen nood te bestaan aan een systeem van algemeenbindendverklaring. Op zich vormt dit geen belemmering voor de toepassing van de Cao-wet. Men is nooit verplicht om een cao aan te bieden voor algemeenbindendverklaring. Ook in Nederland worden overheidscao's overigens niet algemeen bindend verklaard (*supra*, nr. 423).

Vanzelfsprekend zijn niet alle algemeen bindend verklaarde cao's relevant voor de publieke sector¹⁷⁸⁴. Dit probleem zou men kunnen oplossen door per cao aan te geven voor welke

¹⁷⁸¹ Art. 28 Cao-wet. Zie voor meer informatie hierover P. JOASSART, "La hiérarchie des normes et l'extension de la force obligatoire" in F. DORSSEMONT, P.-P. VAN GEHUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, (143) 170-178.

¹⁷⁸² Art. 31 Cao-wet.

¹⁷⁸³ Art. 33 Cao-wet.

¹⁷⁸⁴ R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!*, Brugge, die Keure, 2003, 230.

sector de algemeenbindendverklaring geldt: enkel voor de private sector, dan wel voor de private en de publieke sector.

6. Soorten bepalingen

700. Een klassieke collectieve arbeidsovereenkomst zoals die wordt gesloten in de private sector, kan bestaan uit normatieve bepalingen en obligatoire bepalingen¹⁷⁸⁵.

De normatieve bepalingen van een cao regelen de individuele en collectieve betrekkingen tussen werkgevers en werknemers¹⁷⁸⁶. Het gaat onder meer om de arbeidsduur, de arbeidsplaats, de arbeidsorganisatie, de functieclassificatie, de loonschalen, maar ook om de veiligheidsnormen, de vakantieperiodes, de status van de vakbondsafgevaardigden, enzovoort. De normatieve bepalingen zijn bindend voor alle werknemers van een gebonden werkgever voor de duur van de collectieve arbeidsovereenkomst¹⁷⁸⁷ en zijn ook bindend voor derden die niet betrokken zijn bij de cao¹⁷⁸⁸. Aangezien de individuele normatieve bepalingen worden opgenomen in de individuele arbeidsovereenkomsten, blijven deze bepalingen onveranderd wanneer de cao ophoudt uitwerking te hebben¹⁷⁸⁹. De collectieve normatieve bepalingen eindigen samen met de cao¹⁷⁹⁰.

De obligatoire bepalingen¹⁷⁹¹ regelen de rechten en verplichtingen van de contracterende partijen. De expliciete bepalingen kunnen onder meer betrekking hebben op de verbintenis om de algemeenbindendverklaring van de cao aan te vragen of op de sancties in geval de partijen de cao niet naleven. De expliciete obligatoire bepalingen kunnen worden gekoppeld aan de modaliteiten van de collectieve arbeidsovereenkomst, de verlenging of de opzegging van de cao. De impliciete obligatoire bepalingen gaan onder meer over de verplichting inzake sociale vrede en de informatie- en uitvoeringsplicht¹⁷⁹². De obligatoire bepalingen gelden

¹⁷⁸⁵ Dit blijkt uit de definitie van een cao zoals opgenomen in art. 5 Cao-wet.

¹⁷⁸⁶ J. BUELENS en M. RIGAUX, "Hoofdstuk 3, Afdeling 5. Inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst" in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (118) 119.

¹⁷⁸⁷ Cass. 28 januari 2019, nr. S.17.0013.F, www.cass.be.

¹⁷⁸⁸ ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in... de collectieve arbeidsovereenkomst*, juli 2011, 11-12.

¹⁷⁸⁹ Art. 23 Cao-wet. Zie ook J.P. CORDIER, "Le convention collective de travail incorporée dans le contrat de travail" in F. DORSSEMONT, P.-P. VAN GEHUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains*, Études pratiques de droit social, Luik, Kluwer, 2020, (115) 116.

¹⁷⁹⁰ MvT bij ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl.St.* Senaat 1966-67, nr. 148, 16, www.senate.be/www/?Mlval=/index_senate&MENUID=22103&LANG=nl.

¹⁷⁹¹ Zie voor meer informatie over de binding en afdwingbaarheid van de obligatoire bepalingen: G. COX, "Binding en afdwingbaarheid van obligatoire C.A.O.-bepalingen" in H. BOCKSTEINS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 231-247.

¹⁷⁹² ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in... de collectieve arbeidsovereenkomst*, juli 2011, 12-13, J. BUELENS en M. RIGAUX, "Hoofdstuk 3, Afdeling 5. Inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst" in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, (118) 122.

enkel voor de contracterende partijen en kunnen niet algemeen bindend worden verklaard¹⁷⁹³.

701. Uit de voorgaande toelichting volgt dat het onderscheid tussen normatieve en obligatoire bepalingen in de private sector samenhangt met de binding (*supra*, 5). In de publieke sector is dit onderscheid zonder voorwerp omdat we ervoor pleiten om de collectieve arbeidsovereenkomst te laten gelden voor alle overheidswerkgevers die onder dat paritair overheidscomité vallen. De verdere verfijning die in de private sector wordt aangebracht, is dan ook niet nodig. Bijkomend zou een aantal van de genoemde bepalingen (*supra*, nr. 700) onbestaande zijn in de publieke sector. Denk bijvoorbeeld aan de status van de vakbondsafgevaardigden, dat voor de publieke sector bij wet wordt geregeld. Verder is het niet nodig om de zaken die onder de individuele normatieve bepalingen vallen, op te nemen in de rechtspositieregeling of de arbeidsovereenkomst. De collectieve arbeidsovereenkomst zou rechtstreeks doorwerken ten aanzien van de statutaire en contractuele personeelsleden. Ook de verbintenis om de algemeenbindendverklaring van de collectieve arbeidsovereenkomst te vragen, is in de publieke sector zonder voorwerp gegeven dat er geen nood bestaat aan een systeem van algemeenbindendverklaring in deze sector (*supra*, nr. 699). Ten aanzien van sommige bepalingen rijst dan weer de vraag naar de afdwingbaarheid ervan in een overheidscontext.

7. Beginselen van behoorlijk bestuur

702. Wanneer de overheid een (collectieve) overeenkomst sluit, rijst de vraag naar de doorwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat de overeenkomst met de overheid niet beschouwd wordt als één geheel. Het startpunt van het contractueel handelen van de overheid is de eenzijdige beslissing om een welbepaald contract te sluiten met een welbepaalde persoon. Het gaat om een administratieve eindbeslissing van de procedure tot het sluiten van een overeenkomst, die afsplitsbaar is van de overeenkomst die erna wordt gesloten¹⁷⁹⁴. In principe heeft de Raad van State rechtsmacht voor de afsplitsbare rechtshandelingen¹⁷⁹⁵. In dit geval zijn de

¹⁷⁹³ MvT bij ontwerp van wet betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en paritaire comités, *Parl.St.* Senaat 1966-67, nr. 148, 18, www.senate.be/www/?MIval=/index_senate&MENUID=22103&LANG=nl.

¹⁷⁹⁴ RvS 8 oktober 2018, nr. 242.547, Foubert e.a, www.raadvanstate.be/Arresten/242000/500/242547.pdf; RvS 5 mei 2011, nr. 212.929, nv Grondmaatschappij van België e.a, *TBP* 2012, afl. 3, 167, www.raadvst-consetat.be/Arresten/212000/900/212929.-pdf; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *De polsstokwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking? België – conceptpaper Publiekrecht*, platform publiek- en privaatrecht in dialoog, 7, recht-in-dialoog.eu/wp-content/uploads/2021/05/PPP-2020-IO-SDS-Belgie-Publiekrecht-2021-04-02.pdf.

¹⁷⁹⁵ De Raad van State verwerpt echter de leer van de afsplitsbare rechtshandeling in het raam van het ontslag. De beslissing om een contractant te ontslaan, is geen eenzijdige administratieve rechtshandeling die voor de Raad van State kan worden aangevochten (A. DE BECKER, “De motivering van het ontslag van het ontslag van een arbeidscontractant in de publieke sector”, *RW* 2007-2008, (90) 96; R. VALKENEERS, “Zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op de arbeidscontractanten in de publieke sector?”, *TSR* 2014, (309) 358-359). Dit is anders bij de eenzijdige beslissing om een overheidscontractant aan te werven (cf. A. DE BECKER, “De impact van de rechtsmachtsverdeling tussen de Raad van State en de gewone

beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op de afsplitsbare rechtshandeling. Zo kan de Raad van State de wettigheid toetsen van de beslissing om contractueel te handelen¹⁷⁹⁶, evenals van de aard van het contract dat wordt gekozen¹⁷⁹⁷. Verder kan de raad de beslissing ook op alle andere inhoudelijke en formele aspecten toetsen, dus ook wat betreft de naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur¹⁷⁹⁸. De nietigheid van de afsplitsbare akte blijft echter zonder gevolgen voor het contract, waarover enkel de gewone rechter zich kan uitspreken¹⁷⁹⁹. Toegepast op het sluiten van bindende collectieve akkoorden in de publieke sector betekent dit dat de Raad van State de wettigheid kan toetsen van de beslissing om dergelijk akkoord te sluiten, met inbegrip van de naleving van de beginselen van behoorlijk bestuur. Dit geldt niet voor het akkoord zelf, waarover enkel de burgerlijke rechter zich kan uitspreken.

703. De gewone rechter is op zijn beurt exclusief bevoegd voor alle geschillen over de uitvoering en de beëindiging van de overeenkomst aangezien die betrekking hebben op burgerlijke rechten. De vraag rijst of hier een plaats is weggelegd voor de beginselen van behoorlijk bestuur¹⁸⁰⁰. De rechtspraak die de discussie over deze vraag op gang heeft getrokken, gaat over de beëindiging van arbeidsovereenkomsten door de overheid¹⁸⁰¹. Wanneer een statutair personeelslid wordt benoemd, moet de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur respecteren. Dit geldt ook voor de aanwerving van een contractueel personeelslid¹⁸⁰². Gelet op de context waarbinnen de beginselen van behoorlijk bestuur tot ontwikkeling zijn gekomen, meer bepaald het bieden van rechtsbescherming tegen het eenzijdige overheidsoptreden, dient te worden uitgemaakt waar in het raam van een arbeidsovereenkomst met de overheid de eenzijdige relatie eindigt en de wederkerige relatie begint. De vraag is met andere woorden welke handelingen gesteld in het raam van

(arbeids)rechter bij geschillen in personele aangelegenheden in de publieke sector”, *TSR* 2015, (181) 191-194). Zie ook I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 237.

¹⁷⁹⁶ Zie in dit verband RvS, algemene vergadering, 4 maart 2016, nr. 234.035, Goedseels, www.raadvanstate.be/Arrets/234000-/000/234035f.pdf#xml=http://www.raadvanstate.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=29806&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5carrets%5ffr%5c&HitCount=2&hits=15+16+&06455820212215.

¹⁷⁹⁷ Zie RvS 5 mei 2011, nr. 212.929, nv Grondmaatschappij van België e.a, *TBP* 2012, afl. 3, 167, www.raadvst-consetat.be/Arresten/-212000/900/212929.pdf.

¹⁷⁹⁸ Zie bijvoorbeeld RvS 23 april 2015, nr. 230.941, Pirson en Joye, *OoO* 2015, afl. 3-4, 378, www.raadvst-consetat.be/Arrets/-230000/-900/230941.pdf.

¹⁷⁹⁹ RvS 9 december 2016, nr. 236.720, Vereniging der Belgische foornijveraars e.a., *RW* 2016-17, 1.257, www.raadvst-consetat.be/-Arresten/236000/700/236720.pdf.

¹⁸⁰⁰ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *De polsstokwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking? België – conceptpaper Publiekrecht*, platform publiek- en privaatrecht in dialoog, 9, recht-in-dialoog.eu/wp-content/uploads/2021/05/PPP-2020-IO-SDS-Belgie-Publiekrecht-2021-04-02.pdf.

¹⁸⁰¹ I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *De polsstokwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking? België – conceptpaper Publiekrecht*, platform publiek- en privaatrecht in dialoog, 12, recht-in-dialoog.eu/wp-content/uploads/2021/05/PPP-2020-IO-SDS-Belgie-Publiekrecht-2021-04-02.pdf.

¹⁸⁰² I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *De polsstokwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking? België – conceptpaper Publiekrecht*, platform publiek- en privaatrecht in dialoog, 13, recht-in-dialoog.eu/wp-content/uploads/2021/05/PPP-2020-IO-SDS-Belgie-Publiekrecht-2021-04-02.pdf.

contracten eenzijdig (genoeg) zijn om er de beginselen van behoorlijk bestuur op van toepassing te verklaren. Het staat in ieder geval vast dat de overheid ook in haar hoedanigheid van werkgever moet handelen vanuit het idee van het algemeen belang. Het debat heeft tot nu toe vooral betrekking gehad op de hoorplicht. Het Hof van Cassatie oordeelde in een arrest van 12 oktober 2015¹⁸⁰³ dat de hoorplicht niet van toepassing is op het ontslag van een overheidscontractant¹⁸⁰⁴. In een arrest van 6 juli 2017 stelde het Grondwettelijk Hof¹⁸⁰⁵ echter dat dat er sprake is van discriminatie omdat statutaire en contractuele personeelsleden vergelijkbare groepen zijn in het licht van de finaliteit van de hoorplicht. De hoorplicht wordt volgens het Hof opgelegd aan de overheid wegens haar bijzondere aard als behoeder van het algemeen belang¹⁸⁰⁶. Belangrijk is dat dit arrest van het Grondwettelijk Hof enkel slaat op de hoorplicht bij een ontslag dat verband houdt met de persoon of met het gedrag van het contractueel personeelslid. Het is vooralsnog niet duidelijk of de hoorplicht en de overige beginselen van behoorlijk bestuur ook in andere omstandigheden moeten worden nageleefd¹⁸⁰⁷.

704. In het licht van het bovenstaande, zou men kunnen argumenteren dat, wanneer de overheid gebruik maakt van privaatrechtelijke technieken zoals een collectieve arbeids-overeenkomst, ze een gewone marktdeelnemer wordt en buiten de grenzen van het bestuursrecht treedt¹⁸⁰⁸. Deze zienswijze ligt in lijn van de uitspraak van het Hof van Cassatie van 12 oktober 2015 (*supra*, nr. 703). Uit de conclusie van advocaat-generaal Vanderlinden¹⁸⁰⁹

¹⁸⁰³ Cass. 12 oktober 2015, AR S.13.0026.N, *APT* 2016, 93, *JLMB* 2016, 528, *JTT* 2016, 27, concl. H. VANDERLINDEN, *Or.* 2016, 112, weergave I. PLETS, *RAGB* 2016, 943, noot V. DOOMS, *Rev.dr.commun.* 2016, 11, concl. H. VANDERLINDEN, noot J. BOUVIER en J. VAN BOL.

¹⁸⁰⁴ Zie voor meer uitleg bij het arrest: I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 239-242.

¹⁸⁰⁵ GwH 6 juli 2017, nr. 86/2017.

¹⁸⁰⁶ Zie hierover S. DE SOMER en V. VUYLSTEKE, noot onder GwH 6 juli 2017, nr. 86/2017, *T.Gem.* 2017, 269-270. Het Hof kwam tot dezelfde conclusie wat de hoorplicht bij een ontslag om dringende reden betreft in een arrest van 22 februari 2018 (GwH 22 februari 2018, nr. 22/2018, www.const-court.be/public/n/2018/2018-022n.pdf). Zie ook I. DE WILDE, "Hoor- en (formele) motiveringsplicht bij het ontslag van een overheidscontractant: een stand van zaken na een woelige periode", *T.Gem.* 2019, afl. 1, 2-21; I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 242-244; I. OPDEBEEK en S. DE SOMER, *De polsstokwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking? België – conceptpaper Publiekrecht*, platform publiek- en privaatrecht in dialoog, 17-20, recht-in-dialoog.eu/wp-content/uploads/-2021-05/PPP-2020-IO-SDS-Belgie-Publiekrecht-2021-04-02.pdf; V. VUYLSTEKE en S. DE SOMER, "Licenciement des agents contractuels et principe audi alteram partem: la Cour constitutionnelle se fait entendre", *APT* 2017, 205-217; V. VUYLSTEKE en S. DE SOMER, "Actualités: la Cour constitutionnelle considère que le principe d'audition devrait s'appliquer au licenciement des agents contractuels du secteur public", *Rev.dr.comm.* 2017, 34-35.

¹⁸⁰⁷ I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 244.

¹⁸⁰⁸ A. DE BECKER, "Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector" in M. RIGAUX en W. RAUWS (eds.), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (145) 168-169. Zie ook I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 237.

¹⁸⁰⁹ De conclusie van advocaat-generaal Vanderlinden kan integraal worden geraadpleegd via www.juridat.be en wordt ook opgenomen in de publicatie van het arrest in *JTT* 2016, 27, noot G. LEMAIRE.

bij dit arrest wordt erop gewezen dat zodra een overheid een arbeidsovereenkomst sluit, ze de hoedanigheid verwerft van een gewone werkgever. We zouden diezelfde redenering kunnen doortrekken naar de collectieve arbeidsovereenkomsten. De advocaat-generaal verwijst hierbij echter bijna uitsluitend de minderheidsopvatting. De meerderheidsstroming gaat ervan uit dat de beginselen van behoorlijk bestuur wel moeten worden nageleefd, wat aansluit bij het arrest van het Grondwettelijk Hof van 6 juli 2017 (*supra*, nr. 703). In dit arrest oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de hoorplicht aan de overheid is opgelegd vanwege haar bijzondere aard. Zij dient bij haar handelen namelijk het algemeen belang¹⁸¹⁰. Ook in Nederland houdt men rekening met de bijzondere aard van de overheidswerkgever bij het beantwoorden van de vraag of de overheid zonder meer gebonden kan zijn aan een cao als deze bijvoorbeeld het overheidsoptreden te veel bemoeilijkt. De indieners van het wetsvoorstel zijn van mening dat enkel bijzondere situaties ervoor kunnen zorgen dat de overheid niet zonder meer gebonden is aan een cao¹⁸¹¹. Sprengers treedt de zienswijze bij dat de overheid gebonden is aan de afspraken die zij heeft gemaakt¹⁸¹² (*supra*, nr. 370).

B. Andere bevoegdheden

705. In de private sector hebben de onderhandelingsorganen niet enkel de bevoegdheid om collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten (*supra*, A). De paritaire comités hebben ook als opdracht om geschillen tussen werkgevers en werknemers te voorkomen of bij te leggen en adviezen uit te brengen aan het adres van de regering, de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het bedrijfsleven of de bedrijfsraden¹⁸¹³. De NAR heeft dan weer als opdracht om aan een minister of aan de wetgevende kamers te adviseren of voorstellen te formuleren over algemene vraagstukken van sociale aard die de werkgevers en de werknemers aanbelangen, alsook advies te verlenen over bevoegdheidsgeschillen die tussen paritaire comités zouden kunnen rijzen¹⁸¹⁴.

706. Aangezien in de publieke sector de overheid de werkgever is, zou er eventueel een belangenconflict kunnen ontstaan wat betreft de bevoegdheid om de regering of een minister

¹⁸¹⁰ GwH 6 juli 2017, nr. 86/2017, overw. B.7. Zie ook I. DE WILDE, Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, Brugge, die Keure, 2017, 243.

¹⁸¹¹ Adv.RvS en reactie van de indieners bij voorstel van wet van de leden Koşer Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), *Parl.St.* Tweede Kamer 2010-11, nr. 32.550/4, 4, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32550/kst-32550-4?resultIndex=196&sorttype=-1&sortorder=4>.

¹⁸¹² L.C.J. SPRENGERS, "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in B. BARENTSEN, N. HUMMEL en S.F.H. JELLINGHAUS (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, (147) 148, 163.

¹⁸¹³ Art. 38, eerste lid Cao-wet. Zie ook R. JANVIER en M. RIGAUX, "Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking" in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 125-126.

¹⁸¹⁴ Art. 1 NAR-wet.

te adviseren. De overheid zou namelijk zelf vertegenwoordigd zijn in deze organen. Aangezien het echter om (niet-bindende) adviesbevoegdheid gaat, is het gevaar miniem.

707. Het adviseren over bevoegdheidsgeschillen tussen paritaire comités is geen belemmering, maar heeft evenmin relevantie voor de publieke sector. Er kunnen zich geen conflicten voordoen tussen de paritaire overheidscomités aangezien die niet zijn ingedeeld volgens de hoofdactiviteit van de werkgever, maar volgens het bestuursniveau (*supra*, nr. 662). Er kunnen wel moeilijkheden rijzen in de gevallen waarin een openbare instelling afhangt van meerdere deelstaten. De rechtspositie van *Wallonie Bruxelles International* wordt bijvoorbeeld vastgesteld in onderling overleg tussen de Franse Gemeenschapsregering en de Waalse Gewestregering (*supra*, nr. 83).

708. Verder verdient het aanbeveling om het advies van de kamer voor de publieke sector van de Nationale Arbeidsraad in te winnen telkens als een advies van de NAR nodig is betreffende regelgeving die ook de publieke sector raakt. Dit zou de kritiek kunnen weerleggen dat meer rekening moet worden gehouden met de eigenheden van de overheidssector (*supra*, nr. 612).

709. Tot slot biedt een adviesbevoegdheid mogelijk een oplossing voor de onderhandelingen over wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel (*supra*, nr. 688), evenals voor beleidsbeslissingen (*supra*, nr. 688). Voor deze aangelegenheden zou men het advies van de comités verplicht kunnen stellen, als een soort van vormvereiste.

Afdeling 3 – Toepassing Cao-wet in de gezondheidssector

710. Bepaalde sectoren hebben er extra veel belang bij dat er niet langer twee gescheiden circuits van collectieve belangenbehartiging blijven bestaan. Dit vormt een grote belemmering voor sectoren waar zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke spelers actief zijn, zoals de gezondheidssector (*supra*, deel I, hoofdstuk 7, afdeling 4).

711. In de gezondheidssector blijkt er nood te bestaan aan één onderhandelingsstructuur waarbinnen de private en de publieke sector samen kunnen overleggen. Soms worden zelfs gezamenlijke akkoorden gesloten. Omdat momenteel een verschillende regeling geldt voor de private sector enerzijds en voor de publieke sector anderzijds, is het niet mogelijk om deze gezamenlijke onderhandelingen te laten plaatsvinden in een officieel comité. Daarom werd een informele structuur opgezet die moet toelaten om met de sociale partners van zowel de publieke als de private sector samen rond de tafel te zitten. Dit heeft tot gevolg dat de echte onderhandelingen plaatsvinden in een officieuze constructie. Achteraf wordt weliswaar nog onderhandeld in de wettelijk bevoegde comités overeenkomstig het vakbondsstatuut, maar dit gebeurt louter ter formalisering van het akkoord (*supra*, nr. 103). Inhoudelijk kan in de

comités ingesteld door de Wet Vakbondsstatuut niets meer worden gewijzigd, ook al gaan de vakorganisaties niet akkoord¹⁸¹⁵⁻¹⁸¹⁶.

712. Door de Cao-wet van toepassing te verklaren op de publiekrechtelijke gezondheidssectoren, zou er eenheid van collectief overleg ontstaan. Informeel overleg zou hierdoor overbodig worden en men vermijdt te moeten onderhandelen in een officieel comité louter om te voldoen aan de wettelijke formaliteiten. Er zullen natuurlijk een aantal praktische vragen moeten worden beantwoord. De publiekrechtelijke gezondheidsdiensten en -instellingen zullen moeten worden ondergebracht in de paritaire comités, die in de private sector instaan voor de uitvoering van de kaderakkoorden. Dit lijkt op het eerste gezicht niet zo moeilijk aangezien de gezamenlijke akkoorden nu al hun toepassingsgebied afbakenen aan de hand van de bevoegde paritaire comités. Wat de publieke sector betreft, zijn de akkoorden van toepassing op de daarmee overeenstemmende publieke inrichtingen en diensten die eenzelfde activiteit uitvoeren als de zorginstellingen binnen de werkingssfeer van een bepaald paritair comité. VIA6 vermeldt dat het akkoord ook toepasselijk is op de publieke tegenhangers van de genoemde paritaire comités¹⁸¹⁷. De federale akkoorden stellen dat ze gelden voor de instellingen van de publieke sector die behoren tot de federale gezondheidssectoren¹⁸¹⁸. Wat de sociale partners betreft, worden in de gezamenlijke akkoorden ook nu al de werkgevers(organisaties) en de representatieve werknemersorganisaties van zowel de private als de publieke sector betrokken, net als de subsidiërende overheid.

Afdeling 4 – Tussenbesluit

713. De principiële niet-toepasselijkheid van de Cao-wet in de publieke sector komt steeds meer onder druk te staan. De Cao-wet is wel degelijk van toepassing op een aantal in de publiekrechtelijke werkgevers (*supra*, afdeling 1, § 2), net als op de functionele openbare diensten (*supra*, afdeling 1, § 3). Blijkbaar is er in dat geval geen onverenigbaarheid tussen het dienen van het algemeen belang en de toepassing van de Cao-wet. De druk neemt nog verder toe door het stijgende aantal overheidscontractanten. Voor hen gaat het traditionele argument dat cao's slecht passen bij de statutaire en reglementaire bepalingen niet op (*supra*, afdeling 1, § 4). Wat de definitief benoemde ambtenaren betreft, kunnen er echter evengoed vraagtekens worden geplaatst bij het principiële afwijzen van een systeem van juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten. Zoals tal van rechtsgeleerden hebben geargu-

¹⁸¹⁵ Telefoongesprek 8 april 2020 tussen de heer Yves Derycke, voorzitter ACOD-sector overheidsdiensten, en Sarah Palinckx; e-mail 22 oktober 2019 van mevrouw Katleen Janssens, stafmedewerker personeel lokale besturen bij VVSG, aan Sarah Palinckx.

¹⁸¹⁶ Zie voor meer informatie S. PALINCKX, "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR* 2020, 151-214.

¹⁸¹⁷ Zie VIA6, <https://www.vvsg.be/Leden/Ouderenzorg/Voorakkoord%20VIA6.pdf>.

¹⁸¹⁸ Zie bijvoorbeeld federaal sociaal akkoord 2017 publieke sector, 2.

menteerd, kan een statutaire aanstelling perfect samengaan met een model van collectieve arbeidsverhoudingen dat gebaseerd is op wederkerigheid (*supra*, afdeling 1, § 5).

714. Op vele vlakken lijkt het niet onoverkomelijk om de Cao-wet van toepassing te verklaren op de publieke sector. Wel staat vast dat het om een gemoduleerde Cao-wet zou gaan, die moet worden aangepast aan de eigenheden van de publieke sector. De Nationale Arbeidsraad zal idealiter worden opgesplitst in twee kamers of afdelingen (*supra*, afdeling 2, § 1, A). De paritaire overheidscomités zullen een andere indeling volgen dan de paritaire comités die bestaan voor de private sector (*supra*, afdeling 2, § 1, B). Verder zal de samenstelling van de comités er anders uitzien voor de publieke sector, waardoor specifieke bepalingen zullen moeten worden opgenomen in de Cao-wet (*supra*, afdeling 2, § 2).

715. De toepassing van de Cao-wet op de publieke sector is echter minder evident op een aantal andere punten, voornamelijk op het vlak van de bevoegdheden (*supra*, afdeling 2, § 3). Het onmiskenbare voordeel zou zijn dat de overheidswerkgever verplicht wordt om tot een akkoord te komen met de meerderheid van de vakorganisaties (*supra*, § 3, A, 2). Voor bepaalde aangelegenheden, zoals wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel (*supra*, nr. 688) en beleidsbeslissingen (*supra*, nr. 690), is een meerderheidsvereiste niet wenselijk. Hier pleiten we voor een adviesbevoegdheid van de paritaire overheidscomités (*supra*, nr. 705). We vatten de voor- en de nadelen van de uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector samen in tabel 36 en tabel 37.

716. We kunnen concluderen dat er heel wat voordelen verbonden zijn aan de toepassing van de Cao-wet in de publieke sector, maar dat er tegelijk een aantal problemen opduiken. Dit doet ons besluiten dat de piste van de uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector mogelijk niet de meest optimale is. In het volgende hoofdstuk gaan wij na of het een beter idee is om een eigenzinnige regeling uit te werken voor de overheidssector, weliswaar gebaseerd op de Cao-wet, maar die (beter) tegemoetkomt aan de eigenheden van deze sector.

Tabel 36 – Voordelen uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector

STRUCTUREN	VOORDEEL
Nationale Arbeidsraad	<ul style="list-style-type: none"> Betere afstemming tussen beide sectoren, wat onder meer van belang is voor de algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten voor de private sector die ook relevant zijn voor de publieke sector. Indien nodig kunnen gezamenlijke onderhandelingen worden opgezet. Secretariaat overkoepelend comité (Comité A) kan worden geïntegreerd in het secretariaat van de NAR.
Paritaire comités	Eén model voor de private sector en de publieke sector.
Vakbondsafvaardiging	Eenvormigheid wordt bewerkstelligd.
SOCIALE PARTNERS	VOORDEEL
Paritaire samenstelling	Meer gelijkheid tussen de sociale (gespreks)partners
Werkgeversdelegatie	<ul style="list-style-type: none"> Werkgeversorganisaties provinciale en plaatselijke overheden krijgen een plaats. Neutrale voorzitter zorgt ervoor dat er geen schijn van partijdigheid meer bestaat.
Vakbonden	<ul style="list-style-type: none"> Representativiteit overkoepelend comité (Comité A) sluit al aan bij representativiteit NAR. Vakorganisaties kunnen nog steeds zelf hun afgevaardigden aanduiden.
Meerderheidsvereiste	Er moet een akkoord worden bereikt met de vakbonden opdat wijzigingen aan de loon- en arbeidsvoorwaarden kunnen worden doorgevoerd.
BEVOEGDHEDEN	VOORDEEL
Sluiten van cao's	<ul style="list-style-type: none"> Geen onderscheid meer tussen onderhandelings- en overlegaangelegenheden Overheidswerkgever kan geen eenzijdige wijzigingen meer doorvoeren. Akkoorden van bepaalde duur mogelijk, waardoor meer flexibiliteit. Mogelijkheid om verlengingsbeding op te nemen, evenals mogelijkheid om te bepalen dat opzegging enkel kan gebeuren met instemming van alle partijen. Akkoorden zijn juridisch bindend, geen omzetting vereist.
Adviesbevoegdheid	<ul style="list-style-type: none"> Advies kamer publieke sector NAR moet worden gevraagd telkens een advies nodig is betreffende regelgeving die ook de publieke sector raakt. Paritaire overheidscomités hebben een adviesbevoegdheid ten aanzien van wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel, evenals betreffende beleidsbeslissingen.

Tabel 37 – Nadelen uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector

STRUCTUREN	NADEEL
Nationale Arbeidsraad	Er moeten twee kamers of afdelingen worden gecreëerd.
Paritaire comités	<ul style="list-style-type: none"> • Publieke sector kan niet onder de bestaande paritaire comités worden gebracht. • Paritaire overheidscomités kunnen niet dezelfde indeling volgen als de paritaire comités voor de private sector.
Onderhandelingen op het laagste niveau	Afwijking van Cao-wet nodig: bijzondere comités integreren in model paritaire (sub)comités.
SOCIALE PARTNERS	NADEEL
Werkgeversdelegatie	Diverse aanpassingen/afwijkingen van Cao-wet nodig: <ul style="list-style-type: none"> - geen verplichting werkgeversorganisaties op te richten; - werkgeversdelegatie kan in sommige gevallen bestaan uit de toezichhoudende overheid en de eigenlijke werkgevers; - specifieke samenstelling en leden van rechtswege.
Vakbonden	<ul style="list-style-type: none"> • Afwijking van Cao-wet nodig voor representativiteit op sectorniveau en organisatieniveau: invoering vereiste van een aantal bijdrageplichtige leden dat ten minste 10 % vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het comité ressorteren. • Mogelijkheid om een extra vakbond te betrekken op sectorniveau en op ondernemingsniveau komt te vervallen. Wil men dit toch toelaten op organisatieniveau, dan kan eventueel een afwijkende bepaling worden opgenomen in de Cao-wet.
Meerderheidsvereiste	Unanimiteit is niet de meest passende besluitvormingsregel in de publieke sector.
BEVOEGDHEDEN	NADEEL
Sluiten van cao's	<ul style="list-style-type: none"> • Geen verplicht sociaal overleg meer. • Akkoorden van bepaalde duur leiden mogelijk tot meer instabiliteit. • Afwijkende bepaling nodig aangaande de binding: geen vereiste van werkgeversorganisaties.
Adviesbevoegdheid	Mogelijk belangenconflict wat betreft de bevoegdheid om regering of minister te adviseren.

HOOFDSTUK 4 – EIGENZINNIGE REGELING NAAR HET MODEL VAN DE CAO-WET

717. In het vorige hoofdstuk hebben we de mogelijkheden verkend om de publieke sector onder het toepassingsgebied van de Cao-wet te brengen. Hierbij zijn we op een aantal belemmeringen gestoten (*supra*, tabel 37) die ons doen besluiten dat het wellicht evenwichtiger is om een eigen regeling uit te werken voor de publieke sector, weliswaar gebaseerd op en geïnspireerd door het model van de Cao-wet. In dit hoofdstuk gaan we na hoe een eigenzinnige regeling tegemoet kan komen aan de nadelen van de toepassing van de Cao-wet, zonder de voordelen ervan uit het oog te verliezen. We doen bovendien enkele bijkomende voorstellen om de nieuwe regeling optimaal te doen aansluiten bij de particulariteiten van de publieke sector.

718. Bij het uitwerken van de eigenzinnige regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen voor de publieke sector vertrekken we van de bestaande bevoegdheidsverdeling. Conform artikel 87, § 5 BWHI behoren “*de regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze overheid afhangen, evenals met de leden van deze syndicale organisaties*” tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Dit geldt zowel voor de gemeenschappen, de gewesten en de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, met inbegrip van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de verenigingen van gemeenten¹⁸¹⁹.

Afdeling 1 – Structuren

719. Wat de onderhandelingen op overkoepelend niveau betreft, is een belangrijk aandachtspunt dat de algemeen bindend verklaarde cao's gesloten in de NAR indien nodig getransponeerd kunnen worden naar de publieke sector (*supra*, deel I, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 2). Hiervoor dient er een goede afstemming te bestaan tussen het overkoepelende comité opgericht voor de publieke sector enerzijds en de Nationale Arbeidsraad anderzijds. De ultieme vorm van afstemming is natuurlijk het onderbrengen van beide sectoren in een enkele

¹⁸¹⁹ Aangezien de gemeenschappen en de gewesten exclusieve bevoegdheden hadden verworven wat betreft de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, achtte men het noodzakelijk om ook voor deze overheidsdiensten te specificeren dat de vaststelling van het vakbondsstatuut nog steeds tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort (MvT bij voorstel van bijzondere wet tot vervollediging van de federale Staatsstructuur, *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, 44, www.senate.be/lexdocs/S0535/S05350005.pdf). Hetzelfde hierboven aangehaalde artikel 87, § 5 BWHI maakt een uitzondering voor de *Radio-Télévision [belge] de la Communauté Française* (RTBF) en het *Commissariat général aux relations internationales de la Communauté Française* (CGRI). Deze uitzonderingen laten zich als volgt verklaren. Toen de gemeenschaps- en gewestinstellingen – bij gebrek aan een andersluidende bepaling – nog bevoegd waren om gestalte te geven aan een eigen vakbondsstatuut, hebben de twee genoemde instellingen van deze mogelijkheid ook daadwerkelijk gebruikgemaakt. Later werd de bevoegdheid voor het uitwerken van een vakbondsstatuut voor de gemeenschaps- en gewestinstellingen opnieuw overgeheveld naar de federale wetgever. Er werd besloten dat deze beide gemeenschapsinstellingen het al geldende, eigen vakbondsstatuut verder mochten blijven toepassen. Niettemin kan de bevoegde gemeenschapsregering beslissen om op deze instellingen het algemene vakbondsstatuut op basis van de Wet van 19 december 1974 toe te passen.

structuur. Hoewel het in principe mogelijk is om de publieke sector onder de bevoegdheid van de NAR te brengen, zou dit tot gevolg hebben dat de structuur van dit orgaan moet worden aangepast. Er zouden meer bepaald twee kamers of afdelingen moeten worden gecreëerd binnen de NAR (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 1, A). Het voordeel van deze werkwijze is dat er nauw contact is tussen beide sectoren, wat de samenwerking vergemakkelijkt. Dit neemt niet weg dat een goede afstemming van beide sectoren op elkaar ook kan worden gerealiseerd wanneer een afzonderlijk orgaan zou worden behouden voor de publieke sector. Omdat de andere niveaus aangepaste/aparte structuren vereisen voor de publieke sector (*infra*, nrs. 720 en 721), geniet deze laatste werkwijze onze voorkeur. In dit geval is daarenboven een belangrijke rol weggelegd voor het secretariaat van het overkoepelend comité (voor de publieke sector), dat hoognodig dient te worden gereactiveerd (*supra*, nr. 555).

720. Voor de onderhandelingen op sectorniveau bestaat de voornaamste uitdaging erin om structuren te creëren die zijn aangepast aan de (veranderde) bestuurlijke realiteit. Het inpassen van de comités in het model van de paritaire comités (*supra*, nr. 662) is niet de meest logische keuze, aangezien – in tegenstelling tot in de private sector – niet de hoofdactiviteit van de werkgever determinerend is, maar het bestuursniveau (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 1, B). Dat staat ietwat haaks op de gebruikelijke benadering in de Cao-wet. Daarom stellen we voor om in plaats van paritaire overheidscomités op te richten, aparte structuren op te zetten voor de publieke sector buiten de Cao-wet. Daarmee komen we opnieuw uit bij onze eerdere suggestie om vorm te geven aan sectorcomités nieuwe stijl op de verschillende bestuursechelons per cluster van autonome besturen (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 1, § 2).

721. In de publieke sector is er nood aan onderhandelingsstructuren op het laagste niveau. Aan die nood valt niet eenvoudig tegemoet te komen binnen het carcan van de Cao-wet (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 1, C). Het creëren van subcomités binnen de paritaire overheidscomités is juridisch-technisch niet ondenkbaar, maar staat mijlenver af van het concept van de gebruikelijke paritaire subcomités in het raam van de Cao-wet. Om die reden bepleiten wij ons eerdere voorstel om te werken met subcomités op het niveau van de individuele lokale besturen en instellingen (*supra*, figuur 9). Voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kunnen subcomités worden opgericht naargelang de autonomie van de besturen en instellingen om zelf invulling te geven aan de loon- en arbeidsvoorwaarden (*supra*, nr. 558). Deze benadering sluit beter aan bij de wijze waarop de publieke sector is gestructureerd, en bij de bevoegdheden van deze subcomités. De subcomités zouden eventueel ook de taken die in de private sector zijn toevertrouwd aan de ondernemingsraden, op zich kunnen nemen (*infra*, hoofdstuk 5, afdeling 1, § 2).

Tabel 38 – Schematische voorstelling regeling structuren

NADELEN CAO-WET	<ul style="list-style-type: none"> • De publieke sector kan niet onder de bevoegdheid van de NAR worden gebracht zonder aanpassingen aan de structuur van dit orgaan. Er zouden met name twee kamers of afdelingen moeten worden gecreëerd. • Op sectorniveau gaat de Cao-wet uit van een indeling van paritaire comités volgens de hoofdactiviteit van de werkgever. Dit is voor de publieke sector niet mogelijk, want daar is het bestuursniveau determinerend. • Het is niet eenvoudig om binnen het carcan van de Cao-wet tegemoet te komen aan de nood om in de publieke sector onderhandelingsstructuren te behouden op het laagste niveau. Dit staat heel ver af van het gebruikelijke concept van de paritaire (sub)comités.
VOORDELEN EIGENZINNIGE REGELING	<ul style="list-style-type: none"> • Het opzetten van aparte structuren voor de publieke sector laat toe om rekening te houden met de eigenheden van deze sector. • Het werken met subcomités op het niveau van de individuele besturen en instellingen sluit beter aan bij de wijze waarop de publieke sector is gestructureerd.
VOORSTEL	<ul style="list-style-type: none"> • Apart overkoepelend comité voor de publieke sector en het secretariaat van dit orgaan nauw laten samenwerken met het secretariaat van de NAR. • Sectorcomités nieuwe stijl op de verschillende bestuursechelons per cluster van autonome besturen. • Subcomités oprichten voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten volgens een functionele indeling naargelang de autonomie van de besturen en instellingen. • Subcomité oprichten per provinciale en plaatselijke overheidsdienst.

Afdeling 2 – Sociale (gespreks)partners

§ 1. Integratie eerdere suggesties in nieuwe regeling

722. Hoewel de verruiming van het toepassingsgebied van de Cao-wet tot de publieke sector heel wat merites kan hebben (*supra*, tabel 36), valt niet te ontkennen dat deze operatie noopt tot een hele resem afwijkingen van de basisregels uit die wet (*supra*, tabel 37). De Cao-wet is in zijn huidige vorm onvoldoende aangepast aan de karakteristieken van de publieke sector. Daarom stellen wij voor om gestalte te geven aan een eigenwijze regeling op maat van de publieke sector, waarin tegelijk de voordelen van de Cao-wet worden meegenomen. De tabellen 39 en 40 bieden een overzicht van onze suggesties.

Tabel 39 – Werkgeversdelegatie

SAMENSTELLING	INVULLING
Voorzitter	Neutraal persoon: sociaal bemiddelaar die deel uitmaakt van het onafhankelijk interfederaal studiecentrum.
Leden van rechtswege (<i>supra</i> , hoofdstuk 2, afdeling 2, § 2, C, 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Overkoepelend comité: vertegenwoordigers van de federale regering, van iedere gemeenschaps- en gewestregering, van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie. Verdeling van de mandaten op basis van de personeelsaantallen (<i>supra</i>, nr. 675). • Sectorcomités nieuwe stijl: vertegenwoordiger van de bevoegde regering. Wanneer in het federale sectorcomité wordt onderhandeld over een voorstel waarbij personeel wordt overgeheveld naar de deelstaten ten gevolge van een staatshervorming, worden ook de belanghebbende deelstatelijke regeringen en colleges betrokken om tot een gezamenlijk standpunt te komen (<i>supra</i>, nr. 593). • Subcomités: politiek verantwoordelijken bevoegd voor personeel en financiën.
Politiek verantwoordelijken	Personen bevoegd om beleidsbeslissingen te nemen en om de overheid te engageren. Deze personen worden voorgedragen door de federale regering, respectievelijk de deelregeringen en de raden voor de lokale besturen.
Werkgeversorganisaties (<i>supra</i> , hoofdstuk 2, afdeling 2, § 2, B, 3)	Voor de provinciale en plaatselijke overheden worden de eigenlijke werkgevers via hun belangenorganisatie betrokken bij de onderhandelingen. Ze maken deel uit van de overheidsdelegatie.
Technici	De leden van de overheidsafvaardiging mogen zich laten bijstaan door technische raadgevers.

Tabel 40 – Werknemersdelegatie

KENMERKEN	VERDUIDELIJKING
Representatieve vakorganisaties	<i>Infra</i> , nrs. 723-727.
Aanduiding vakbondsdelegatie	Iedere vakorganisatie stelt vrij haar delegatie samen (<i>supra</i> , nr. 685).
Verdeling mandaten	Verdeling naargelang het effectieve ledenaantal (<i>supra</i> , nr. 685)

Tabel 40 – Werknemersdelegatie (vervolg)

KENMERKEN	VERDUIDELIJKING
Functionele rechtspersoonlijkheid (<i>supra</i> , hoofdstuk 2, afdeling 2, § 3, B)	De representatieve vakorganisaties kunnen in rechte optreden, ook met het oog op collectieve belangenbehartiging.

§ 2. Nieuwe mogelijkheden

723. Het opzetten van een specifiek systeem voor de publieke sector biedt de mogelijkheid om andere opties te exploreren. In de volgende randnummers onderzoeken we het idee om nieuwe spelers toe te laten tot de onderhandelingen (*infra*, A) en stellen we het Nederlandse model inzake representativiteit voor (*infra*, B).

A. Toelaten van nieuwe spelers

724. In de eerste plaats pleiten wij ervoor om op sectorniveau en organisatieniveau voor alle vakbonden, dus ook voor de ACOD, de FCSOD en het VSOA, een representativiteitsvereiste te stellen van een ledenaantal dat ten minste 10 % vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het beoogde comité ressorteren (*supra*, nrs. 680 en 682). De mogelijkheid bestaat dat ook andere dan de hierboven genoemde vakbonden aan deze vereiste voldoen. Bij het uitwerken van een nieuwe regeling kan men ervoor kiezen om nieuwe spelers toe te laten. Dit hoeft zelfs niet beperkt te zijn tot één extra vakbond; het kunnen er ook meer zijn. Het voordeel van deze laatste optie is dat niet alleen de grootste vakbonden mee mogen doen. Een mogelijk nadeel is dat een toenemend aantal vakbonden de onderhandelingen kan bemoeilijken, waardoor de kans op een sociaal conflict toeneemt. Dit laatste kan echter worden genuanceerd. Momenteel is enkel de Nationale Unie der Openbare Diensten (NUOD) erin geslaagd om te voldoen aan deze vereisten en uitsluitend voor Sectorcomité II – Financiën¹⁸²⁰. In 2008 deed ook de *Fédération intercatégorielle des services publics* een aanvraag voor een representativiteitsonderzoek om zitting te hebben in het bijzonder comité van de *Intercommunale d'incendie Liège et environs*¹⁸²¹. Het zal dus wellicht niet zo'n vaart lopen.

725. In Nederland staat er geen beperking op het aantal vakorganisaties dat, naast de drie “vaste” vakbonden, kan worden toegelaten tot het overleg (*supra*, deel II, hoofdstuk 6,

¹⁸²⁰ FEDERALE OVERHEIDSDIENST KANSELARIJ VAN DE EERSTE MINISTER, *Lijst (25 september 2014) van de representatieve vakorganisaties in de zin van artikel 7 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel* (BS 6 oktober 2014, 78.572-78.573). Zie ook R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 211.

¹⁸²¹ Zie FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN, *Bericht 10 september 2010 over de representativiteit van vakorganisaties in de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. – Vakorganisaties die representatief zijn om zitting te hebben in het bijzonder comité van de “Intercommunale d'Incendie Liège et environs”, alsmede in de overeenkomstige overlegcomités* (BS 5 oktober 2010, 60.081).

afdeling 2, § 2, B). Bij onze noorderburen hebben de overheid en de vaste vakbonden echter zelf in de hand hoeveel extra vakbonden ze mee betrekken bij het collectief overleg aangezien zij zelf kiezen welke vakorganisaties worden uitgenodigd aan de cao-tafel. Vakbonden die geen partij zijn bij de cao, kunnen een verzoek indienen om te mogen deelnemen aan het overleg, dat vervolgens wordt besproken door de deelnemers aan het overleg¹⁸²². Er bestaat een uitzondering op deze regel voor vakbonden die een groot aantal werknemers vertegenwoordigen in de sector. Deze vakbonden kunnen niet worden geweigerd¹⁸²³ (*supra*, nr. 387; *infra*, nr. 726).

B. Representativiteit naar Nederlands model?

726. Daarnaast brengen we ook nog een mogelijk alternatief onder de aandacht dat geïnspireerd is op de Nederlandse regeling. De Nederlandse Wet op de cao schrijft geen representativiteitseis voor, noch voor de werkgeversorganisaties, noch voor de vakbonden. Hierdoor is het in theorie niet relevant hoeveel leden een vakbond heeft (*supra*, nr. 378 en nr. 387), met uitzondering van de vakbonden die zo'n groot aantal werknemers vertegenwoordigen in de sector dat ze niet kunnen worden geweigerd (*supra*, nr. 724). Het is de werkgever die samen met de oude, getrouwe vakbonden¹⁸²⁴ beslist welke spelers bij de onderhandelingen worden betrokken. Nederland hanteert een systeem dat gebaseerd is op *mutual recognition*, waarbij de sociale partners beslissen over de representativiteit. Deze zelfregulering door de sociale partners gebeurt op basis van grotendeels informele criteria, waarbij ledenaantallen weliswaar de belangrijkste graadmeter zijn om representativiteit te verkrijgen. Het Belgische systeem heeft daarentegen meer weg van een systeem dat steunt op *legal conformity*¹⁸²⁵, waarbij de overheid bepaalt of de vakbonden representatief zijn aan de hand van formele standaarden.

727. Wanneer we het Nederlandse systeem zouden transponeren naar België en de overheid in samenspraak met de traditionele vakbonden zelf zou mogen uitmaken met welke bonden ze onderhandelt, zou dit het bewerkstelligen van een consensus kunnen vergemakkelijken. Net als in Nederland zullen de drie grote vakbonden echter niet zo eenvoudig aan de kant geschoven kunnen worden. De Nederlandse overheden lossen dit probleem op door deze

¹⁸²² art. 12.1 Cao Gemeenten.

¹⁸²³ HR (NL) 8 juni 2007, nr. C06/030HR, ECLI:NL:HR:2007:BA4118, *NJ* 2007, 112, overw. 3.4. Het gaat om vakbonden die ongeveer 20 tot 25 procent van de werknemers vertegenwoordigen (STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 11).

¹⁸²⁴ Er zijn geen voorwaarden of -criteria aan de hand waarvan men bepaalt of het om een vaste partner gaat of niet. Het gaat om de vakbonden waarmee de overheid al jaren onderhandeld. Dit is historisch zo gegroeid. In de vroegere rechtspositiebesluiten en in sommige cao's wordt uitdrukkelijk vermeld dat deze vakbonden moeten worden uitgenodigd voor de onderhandelingen (*supra*, nr. 378).

¹⁸²⁵ De opdeling tussen systemen die steunen op *legal conformity* en systemen die steunen op *mutual recognition* is afkomstig van een studie van Eurofound. In de praktijk voldoen weinig EU-landen aan de strikte opdeling. De meeste landen gebruiken een mix van formele en informele criteria om de representativiteit te bepalen (I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 116).

vakbonden telkens te inviteren. In Nederland bepalen de meeste cao's uitdrukkelijk welke vakbonden, de zogenaamde vaste partners, moeten worden uitgenodigd voor het overleg over een volgende cao. Het gaat om de vakbonden die al jarenlang deelnemen aan het overleg. Dit is historisch zo gegroeid. Ook in België gaat het in de praktijk steeds om dezelfde drie vakbonden, waardoor ook zij als een soort vaste partners kunnen worden beschouwd. Wel hebben wij al eerder een aantal kanttekeningen gemaakt bij de representativiteit van de liberale vakbond (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 2, § 3, A, 2). Naast deze vakbonden kunnen in Nederland ook andere vakorganisaties worden toegelaten door de overheid, in samenspraak met de vaste partners. De vakbonden die worden toegelaten, kunnen eventueel na verloop van tijd een vast zitje bemachtigen of ze kunnen trachten te bedingen dat ze moeten worden uitgenodigd voor het overleg over een volgende cao. Het Nederlandse systeem zou dus een oplossing kunnen zijn voor de extra vakbond die in België kan worden toegelaten tot de onderhandelingen, maar die momenteel aan strenge eisen moet voldoen, in het bijzonder de 10%-ledenvereiste. In Nederland is de mogelijkheid om andere vakbonden mee te nemen in het overleg, overigens niet beperkt tot één vakorganisatie. Dat kunnen er ook meerdere zijn (*supra*, nr. 723). In België hebben de vakbonden echter meer slagkracht dan in Nederland, waardoor het gevaar bestaat dat de "vaste vakbonden" geen extra spelers op hun terrein zullen dulden.

728. De Nederlandse regeling levert nieuwe inzichten op, maar is evengoed vatbaar voor kritiek. Wellicht zal er in België de nodige weerstand komen tegen het afschaffen van representativiteits-criteria. Het gebruik van representativiteitscriteria kent een lange traditie en is gangbaar in bijna alle EU-landen¹⁸²⁶. De Belgische rechtsleer verklaart het gebruik van representativiteitscriteria voornamelijk op grond van het belang van de bevoegdheden die de organisaties uitoefenen. Deze bevoegdheden hebben een institutioneel karakter aangezien de organisaties niet alleen de aangeslotenen vertegenwoordigen, maar alle werknemers, zowel georganiseerden als ongeorganiseerden. Dit rechtvaardigt een controle van de overheid op de organisaties die deze bevoegdheden mogen uitoefenen¹⁸²⁷. Bovendien beantwoordt het gebruik van representativiteitscriteria aan de gevestigde sociale realiteit¹⁸²⁸.

¹⁸²⁶ EUROFOUND, *The concept of representativeness at national, international and European level*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2016, 7; I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 113, 115.

¹⁸²⁷ I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 114, die in voetnoot 22 verwijst naar Meersschaut, 20, nr. 26 en Mazy, 16 zonder vermelding van de volledige bron in de tekst. Zie ook J. PETIT, *De collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités*, Brussel, DAP Reinaert Uitgaven, 1969, 47, nr. 63; F. DORSSEMONT, *Rechtspositie en syndicale actievrijheid van representatieve werknemersorganisaties*, Interuniversitair Centrum voor Arbeidsrecht, Algemene reeks, nr. 3, Brugge, die Keure, 2002, 146; I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Tweede deel)", *JTT* 2019, (129) 134.

¹⁸²⁸ Verslag namens de Commissie voor de Tewerkstelling en de Arbeid (1) uitgebracht door de heer Van Rompaey bij wetsontwerp betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *Parl.St. Kamer* 1968-69, nr. 176/2, 9, www.dekamer.be/-digidoc/DPS/K2007/K20073301/K20073301.pdf; I. VAN HIEL, "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, (113) 115.

Verder rijst de vraag of het Nederlandse systeem wel in overeenstemming is met de bepalingen van het verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie¹⁸²⁹. België werd in het verleden veroordeeld door de IAO¹⁸³⁰ omdat er geen objectieve criteria bestonden die gebruikt werden voor de bepaling van de representativiteit van de werknemersorganisaties om te zetelen in de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven¹⁸³¹. Het was de minister van Werk die soeverein besliste of een organisatie al dan niet zitting kreeg in die organen. Sinds 1 januari 2010 is die bepaling¹⁸³² vervangen¹⁸³³. De uitvoerende macht wijst nog steeds de leden aan, maar belangrijk is dat er objectieve criteria zijn vastgelegd om uit te maken welke de meest representatieve werknemersorganisaties zijn. In Nederland beslist de overheid weliswaar samen met de traditionele vakbonden welke extra vakorganisaties worden toegelaten tot de onderhandelingen, maar dit neemt niet weg dat er geen representativiteitscriteria bestaan. Hierdoor loopt ook deze regeling volgens ons het risico om het voorwerp uit te maken van een veroordeling door de Internationale Arbeidsorganisatie. De Nederlandse regeling lijkt dan ook geen alternatief voor België, hoewel er voorlopig nog geen klacht werd ingediend ten aanzien van de Nederlandse regeling.

¹⁸²⁹ Verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie van 9 juli 1948, nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht.

¹⁸³⁰ Zie Committee on Freedom Of Association juni 1987, Report nr. 251, Case nr. 1250, www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:5000-2:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2901148; Committee on Freedom Of Association juni 1981, Report nr. 208, Case nr. 981, www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2900307; Committee on Freedom Of Association november 1979, Report nr. 197, Case nr. 918, www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_-COMPLAINT_TEXT_ID:2900162.

¹⁸³¹ Zie P. HUMBLET, “*Si vis pacem, cole justitiam*. De betekenis van de Internationale Arbeidsorganisatie 90 jaar na het verdrag van Versailles”, in *Arbeidsrecht tussen wel-zijn en niet-zijn. Liber amicorum prof. dr. Othmar Vanachter*, Antwerpen, Intersentia, 2009, (69) 80-82.

¹⁸³² Oud art. 2, § 2, vierde lid NAR-wet.

¹⁸³³ Art. 2, § 4 NAR-wet.

Tabel 41 – Schematische voorstelling regeling sociale (gespreks)partners

NADELEN CAO-WET	Er zijn diverse afwijkingen van de Cao-wet nodig om deze wet aan te passen aan de eigenheden van de publieke sector.
VOORDELEN EIGENZINNIGE REGELING	Er kan een regeling op maat van de publieke sector worden uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met de eigenheden van deze sector: <ul style="list-style-type: none"> • Op overkoepelend niveau blijft het parallellisme met de private sector behouden (<i>supra</i>, nr. 603); • Op sectorniveau en op organisatieniveau wordt voor alle vakbonden een vereiste gesteld van een ledenaantal dat ten minste 10% vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten welke onder het beoogde comité ressorteren (<i>supra</i>, nr. 723).
INTEGREREN VOORDELEN CAO-WET	<ul style="list-style-type: none"> • Gelijkheid tussen sociale gesprekspartners inbouwen door middel van een paritaire samenstelling; • Mogelijkheid om werkgeversorganisaties voor de provinciale en plaatselijke besturen te laten deelnemen aan de onderhandelingen; • Neutrale voorzitter voorkomt schijn van partijdigheid; • De representatieve vakorganisaties hebben functionele rechtspersoonlijkheid, waardoor zij in rechte kunnen optreden.
BIJKOMENDE VOORSTELLEN IN RAAM VAN EEN EIGENZINNIGE REGELING	Er kunnen ook andere vakbonden worden toegelaten (<i>supra</i> , nr. 723).

Afdeling 3 – Bevoegdheden

§ 1. Juridisch bindende collectieve akkoorden

729. Het oogmerk is om een systeem van bindende collectieve akkoorden te introduceren in de publieke sector, naar het model van de cao's die worden gesloten in de private sector, maar met voldoende aandacht voor de specificiteiten van de tewerkstelling in overheidsdienst.

730. In de eerste plaats is het van groot belang om de representatieve vakorganisaties meer te betrekken bij de onderhandelingen over de loon- en arbeidsvoorwaarden, en dit op een volwaardige manier. Het uitgangspunt van het huidige vakbondsstatuut, waarbij het vanuit juridisch oogpunt niet uitmaakt of en met hoeveel vakbonden de overheidswerkgever een akkoord bereikt, wordt vervangen door een model waarin het bereiken van een minstens gedeeltelijke eenstemmigheid centraal staat. Omdat een unanimitetsvereiste niet de meest passende besluitvormingsregel is in de overheidssector (*supra*, nr. 693) pleiten we voor de invoering van een meerderheidsvereiste, naar het voorbeeld van de oude Nederlandse

overeenstemmingsvereiste (*supra*, deel II, hoofdstuk 8, afdeling 1; *supra*, deel III, hoofdstuk 2, afdeling 3, § 4). Zodoende is de overheidswerkgever verplicht om een zekere eensgezindheid te bereiken met de meerderheid van de representatieve vakbonden. Dit heeft tot gevolg dat de overheid niet langer volkomen eenzijdig wijzigingen kan aanbrengen aan de loon- en arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden. Een collectief akkoord gesloten in een comité, is bindend voor alle werkgevers die onder dat comité ressorteren (*supra*, nr. 697). Bovendien zal de overheid verplicht worden om na verloop van tijd opnieuw te onderhandelen met de vakbonden, aangezien we naar het model van de private sector voorstellen om de collectieve akkoorden een beperkte geldingsduur te geven. Desgewenst kunnen de partijen een verlengingsbeding opnemen, of de mogelijkheid om het akkoord stilzwijgend te verlengen (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 3, A, 3).

731. Het streefdoel wordt bijgevolg om een akkoord te bereiken met minstens de meerderheid van de vakbonden. Wanneer daaraan is voldaan, is afhankelijk van het aantal vakbonden dat representatief wordt bevonden om zitting te hebben in een bepaald comité. Op overkoepelend niveau zal steeds het akkoord van minstens twee vakorganisaties vereist zijn aangezien in ons concept zowel het ACV, het ABVV als het ACLVB representatief zijn (en blijven) in het overkoepelend comité. Op sectorniveau en op organisatieniveau geldt een 10%-ledenvereiste (*supra*, nr. 724), waardoor de liberale vakbond allicht niet in elk van de sectorcomités nieuwe stijl annex subcomités vertegenwoordigd zal zijn. Dit kan ertoe leiden dat op deze niveaus slechts twee vakbonden representatief zijn. In dit geval stellen we voor om het akkoord van één vakbond als voorwaarde te stellen, om een unanimitetsvereiste te vermijden. Een ander mogelijk scenario is dat meerdere vakbonden het bewijs kunnen leveren van een ledenaantal dat ten minste 10% vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het desbetreffende comité ressorteren (*supra*, nr. 723). In deze gevallen is onze suggestie dat er meer vakbonden voor dan tegen moeten stemmen.

Tabel 42 – Meerderheidsvereiste

AANTAL REPRESENTATIEVE VAKBONDEN	AANTAL VAKBONDEN DAT MOET INSTEMMEN
2	1
3	2
4	3
5	3

732. Het invoeren van een meerderheidsvereiste is echter niet voldoende om het beoogde doel te bereiken (*supra*, nr. 729). Bijkomend dienen de collectieve akkoorden rechtstreeks bindend te zijn, zodat geen omzetting meer vereist is. Deze vereiste omzetting, die kenmerkend is voor het huidige systeem in de publieke sector (*supra*, deel I, hoofdstuk 5, afdeling 1, § 3), evenals voor de oude regeling in Nederland (*supra*, deel II, hoofdstuk 9, afdeling 1, § 2), zorgt ervoor dat de vakorganisaties afhankelijk zijn van de bereidwilligheid

van de overheid om de gemaakte afspraken om te zetten in juridisch bindende regelgeving. Ons voorstel is weliswaar geïnspireerd op de oude Nederlandse regeling, maar gaat een stap verder¹⁸³⁴.

733. Verder is het belangrijk dat de bindende collectieve akkoorden gesloten in de publieke sector, als instrument worden gelijkgesteld met collectieve arbeidsovereenkomsten in de private sector. Wanneer met andere woorden in de private sector een cao vereist is om uitvoering te geven aan een arbeidsrechtelijke bepaling, dan moet hieraan in de publieke sector uitvoering kunnen worden gegeven middels een bindend collectief akkoord.

In dit verband is het wetsontwerp van 9 oktober 2001¹⁸³⁵ interessant. Dit wetsontwerp had tot doel om, voor het contractuele personeel, het protocol in de zin van de Wet Vakbondsstatuut gelijk te stellen met een collectieve arbeidsovereenkomst wanneer in het protocol materies aan bod komen die voor werknemers in de private sector op grond van de sociale wetgeving bij collectieve arbeidsovereenkomst kunnen worden geregeld¹⁸³⁶. De Raad van State formuleerde een aantal bezwaren bij deze constructie. Zo plaatste de Raad van State vraagtekens bij de gelijkstelling met werknemers uit de private sector wat betreft de totstandkoming van de rechtspositionele bepalingen die op hen van toepassing zijn, waarbij de Raad wees op de toenadering tussen de rechtspositie van de statutaire en de contractuele personeelsleden. Verder benadrukte de Raad van State dat een collectieve arbeidsovereenkomst een bron van recht is, waardoor rechten en verplichtingen worden gecreëerd

¹⁸³⁴ Het model dat wij voorstellen, lijkt sterk op de regeling die van toepassing is op de autonome overheidsbedrijven. Deze regeling, vervat in de wet 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (*BS* 27 maart 1991), bepaalt dat de raad van bestuur of eventueel de uitvoerende macht het personeels- en het vakbondsstatuut vaststelt op eensluidend advies van het paritair comité. Dit advies is bindend, waardoor het zou kunnen worden omschreven als een vorm van materiële afdwingbaarheid. Een verschil met de regeling die wij voorstellen, is dat het akkoord nog moet worden voorgelegd aan de raad van bestuur ter bekrachtiging, die via een formele beslissing het advies omzet in een eenzijdige administratieve rechtshandeling (MvT bij het wetsontwerp betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 1990-91, nr. 1287/1, 30, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2052/K20520672/K20520672.pdf; 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; K. DECKERS, "Publiekrechtelijke afwijkingen van het vennootschapsrecht voor autonome overheidsbedrijven: evolutie 1991- 2014 aan de hand van de casus van bpost", *TBP* 2014, (232) 233-234; R. JANVIER en I. DE WILDE, "Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector" in P. HUMBLET en A. VAN REGENMORTEL (eds.), *Markante standpunten. Opstellen opgedragen aan Prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, (93) 110).

¹⁸³⁵ Wetsontwerp 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. 1435/001, www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1435/50K1435001.pdf.

¹⁸³⁶ Art. 2 voorontwerp van wet 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. 1435/001, 11, www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1435/50K1435001.pdf.

voor de partijen en waarvan de plaats in de rechtsorde uitdrukkelijk wordt geregeld, daar waar het protocol slechts een weergave is van de conclusies van het vervullen van een vormvereiste¹⁸³⁷. Dit laatste aspect is nu net waar wij verandering in trachten te brengen, namelijk door een systeem van juridisch bindende collectieve akkoorden te introduceren in de publieke sector, waarbij de overheid niet langer eenzijdig wijzigingen kan doorvoeren. Wij treden de Raad van State overigens bij in zijn standpunt dat één enkel artikel niet voldoende is om een gelijkstelling te realiseren tussen een collectief akkoord gesloten in de publieke sector, en een collectieve arbeidsovereenkomst in de zin van de Cao-wet¹⁸³⁸.

§ 2. Adviesbevoegdheid

734. Naast de bevoegdheid om juridisch bindende collectieve akkoorden te sluiten (*supra*, § 1), zouden we het overkoepelend comité een adviesbevoegdheid verlenen, naar analogie met de adviesbevoegdheid van de Nationale Arbeidsraad. De bedoeling is om het advies van dit overkoepelende orgaan verplicht te stellen telkens het gaat om regelgeving die ook de publieke sector aanbelangt (*supra*, nrs. 708 en 612). *De lege lata* wordt enkel het advies van de NAR ingewonnen, wat te betreuren valt.

735. Verder zouden wij de comités opgericht voor de publieke sector een adviesbevoegdheid geven ten aanzien van wetsontwerpen, ontwerpen van decreet of ordonnantie en beleidsbeslissingen die raken aan de rechtspositie van het personeel (*supra*, nr. 705). Conform de huidige regeling die van toepassing is in de publieke sector, dient over wetsontwerpen, ontwerpen van decreet of ordonnantie verplicht te worden onderhandeld¹⁸³⁹. Dit impliceert dat hierover gesprekken worden gevoerd met de vakorganisaties, zonder dat deze evenwel een beslissingsbevoegdheid hebben. Een dergelijke beslissingsbevoegdheid is overigens niet wenselijk omwille van het primaat van de politiek (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 3). Daarom doen wij de suggestie om de vakorganisaties een adviesbevoegdheid toe te kennen. Hetzelfde geldt voor beleidsbeslissingen, waarvoor de overheid overeenkomstig het actuele vakbondsstatuut niet verplicht is om de vakbonden te consulteren. Omdat de vakorganisaties vragende partij zijn om meer te worden geïnformeerd, stellen wij ook inzake beleidsbeslissingen een verplichte adviesbevoegdheid voor (*supra*, nr. 620, nr. 688, nr. 705 en nr. 715).

¹⁸³⁷ Voorontwerp van wet 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. 1435/001, 13-14, www.de-kamer.be/FLWB/pdf/50/1435-50K1435001.pdf.

¹⁸³⁸ I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, (338) 345-346.

¹⁸³⁹ Zie art. 2, § 2, eerste lid Wet 19 december 1974.

Tabel 43 – Schematische voorstelling regeling bevoegdheden

NADELEN CAO-WET	Afwijkende bepalingen nodig om de Cao-wet af te stemmen op de publieke sector.
VOORDELEN EIGENZINNIGE REGELING	<p>De regeling kan worden uitgewerkt op maat van de publieke sector:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Meerderheidsvereiste (<i>supra</i>, nr. 693): <ul style="list-style-type: none"> ○ Indien twee vakbonden representatief: één vakbond stemt in; ○ Indien drie of meer vakbonden representatief: er dienen meer vakbonden voor dan tegen te stemmen. • Binding: een cao gesloten in een comité, is bindend voor alle werkgevers die onder dat comité vallen (<i>supra</i>, nr. 698); • Mogelijkheid om te bedingen dat het collectief akkoord stilzwijgend wordt verlengd.
INTEGREREN VOORDELEN CAO-WET	<ul style="list-style-type: none"> • Geen onderscheid tussen onderhandelings- en overlegangelegenheden. • Overheidswerkgever kan geen eenzijdige wijzigingen meer doorvoeren. • Het is mogelijk om akkoorden van bepaalde duur te sluiten. Het is tevens mogelijk om een verlengingsbeding op te nemen, evenals te bepalen dat het akkoord enkel kan worden opgezegd mits alle partijen daarmee instemmen. • Collectieve akkoorden zijn juridisch bindend. Er is geen omzetting nodig. • Adviesbevoegdheid: <ul style="list-style-type: none"> ○ Het advies van het overkoepelend comité moet worden gevraagd als het gaat om regelgeving die ook de publieke sector involveert; ○ De comités hebben een adviesbevoegdheid ten aanzien van wetsontwerpen, ontwerpen van decreet of ordonnantie evenals wat betreft beleidsbeslissingen die op de korte of (middel)lange termijn (kunnen) raken aan de rechtspositie van het personeel.
BIJKOMENDE VOORSTELLEN IN RAAM VAN EEN EIGENZINNIGE REGELING	Bindende collectieve akkoorden gesloten in de publieke sector, worden gelijkgesteld met collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de private sector.

Afdeling 4 – Onderwijs als proeftuin

736. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk aangehaald, vormt de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen nog steeds een federale bevoegdheid (*supra*, nr. 718). Een grondige aanpassing van het bestaande vakbondsstatuut vereist dat een consensus wordt gevonden op

dat niveau wat voorwaar geen evidentie zal zijn. Om de slaagkansen van onze hervormingsvoorstellen te vergroten, zou de sector onderwijs als proeftuin kunnen dienen. De gemeenschappen zijn immers wel bevoegd om de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen in het onderwijs¹⁸⁴⁰. De huidige regeling in deze sector is een mengelmoes van het behoud van bepaalde federale regelingen in de vorm van het algemene vakbondsstatuut of de Cao-wet enerzijds en bijzondere regelingen anderzijds, met alle daarmee gepaard gaande inconvenïënten (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 9). Doordat de gemeenschappen volledig bevoegd zijn om een eigen regeling op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen uit te werken, hebben zij de kans om een nieuwe invulling te geven aan het sociaal overleg in het onderwijs, waarbij de vele onvolkomenheden van het algemene vakbondsstatuut kunnen worden weggewerkt (*supra*, nr. 258).

737. Het departement Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en het kabinet van de toenmalige Vlaamse minister van Onderwijs hebben een aantal jaren geleden de mogelijkheden verkend om gestalte te geven aan een eenvormige regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen, specifiek voor de sector van het onderwijs. Er werd zelfs een (voorlopig) “voorontwerp van decreet betreffende het syndicaal statuut in het onderwijs in Vlaanderen”¹⁸⁴¹ uitgewerkt dat werd voorgelegd aan alle sociale partners. Uiteindelijk haalden de twijfels de bovenhand en werd het voorstel verticaal geklasseerd wegens te ambitieus. Het probleem bleek niet zozeer het uitwerken van de nieuwe onderhandelings- of overlegstructuren, net zomin als het vastleggen van de algemene bevoegdheden van de organen. Ook over de samenstelling van de onderscheiden afvaardigingen leek een consensus mogelijk. De invulling van de bescherming van de (kandidaat)personeelsafgevaardigden, daarentegen, bleek al voor wat meer opschudding te zorgen. Het grootste obstakel was echter de oprichting van eigen Vlaamse sectorcomités ter vervanging van de paritaire comités. Knelpunten waren onder meer de afdwingbaarheid en het algemeen bindend verklaren van de afspraken en vooral of de bestaande regels en rechten die voortvloeien uit een cao gesloten in de Nationale Arbeidsraad of een paritair comité¹⁸⁴², behouden blijven voor het onderwijspersoneel als deze instanties niet meer bevoegd zouden zijn voor (het niet-gesubsidieerde personeel in dienst van) het privaatrechtelijk georganiseerde onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Het wegvallen van deze rechten zorgde voor een leemte in de wetgeving die zou moeten worden ingevuld door de Vlaamse Gemeenschap. Vooral de regels die verbonden zijn aan de bestaande structuren en de rechten die de personeelsleden hieruit putten, vormden het heikele punt¹⁸⁴³. Vrij vertaald, komt dit erop neer dat de privaatrechtelijke onderwijsverstrekkers zich hebben verzet omdat er getornd zou worden aan de zogenaamde verworven rechten van hun niet-gesubsidieerde personeelsleden.

¹⁸⁴⁰ GwH 23 februari 2005, nr. 44/2005, www.const-court.be/public/n/2005/2005-044n.pdf.

¹⁸⁴¹ De laatste (ons bekende) versie van het voorontwerp van decreet draagt 24 september 2012 als datum.

¹⁸⁴² Bijvoorbeeld het recht op tijdskrediet, werkloosheid met bedrijfstoeslag, outplacement, loonschalen en vorming.

¹⁸⁴³ Zie A. RAIGLOT, “Sociaal overleg in het hoger onderwijs”, *TORB* 2016-17, (342) 347-348.

738. Bij het uitwerken van een eigen regeling kunnen de gemeenschappen te rade gaan bij het voorstel dat wij in dit hoofdstuk hebben uitgewerkt voor de publieke sector. Ons voorstel komt tegemoet aan heel wat van de kritieken die werden geformuleerd bij het “voorontwerp van decreet betreffende het syndicaal statuut in het onderwijs in Vlaanderen” (*supra*, nr. 737).

Voor de invulling van de bescherming van de (contractuele) personeelsafgevaardigden verwijzen we naar de regeling vervat in het algemene vakbondsstatuut. In het hoofdstuk 6 geven wij aan hoe deze regeling, die actueel heel wat gebreken vertoont, kan worden geoptimaliseerd (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 3).

Inzake de afdwingbaarheid is het aan te raden om te opteren voor een systeem van collectieve akkoorden die rechtstreeks bindend zijn en geen omzetting behoeven. In dit verband wijzen wij naar onze uiteenzetting hierover in de vorige afdeling (*supra*, afdeling 3, § 1).

739. Wat de grootste bekommernis over het verval van de bestaande rechten van de niet-gesubsidieerde personeelsleden in het vrij onderwijs betreft, moet het mogelijk zijn om door het opstellen van een degelijke overgangsregeling aan de hierboven weergegeven kritiek tegemoet te komen. Hierbij kan inspiratie worden gehaald bij de overgangsregeling die onze noorderburen hebben uitgewerkt om de overstap van de oude regeling naar de nieuwe regeling vlot te laten verlopen (*supra*, deel II, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 7, B). Het Nederlandse overgangsrecht bepaalt dat, voor zover en zolang nog geen collectieve arbeidsovereenkomst is gesloten op het ogenblik van de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, de rechtspositieregelingen die van kracht waren onder gelding van de oude regeling, verbindend blijven als ware ze een cao. Men zou voor het Vlaamse onderwijs naar analogie kunnen bepalen dat de cao's gesloten in de Nationale Arbeidsraad of in een paritair comité, blijven gelden tot er een Vlaamse collectieve overeenkomst in de plaats treedt. De federale wetgeving blijft overigens van toepassing zolang de betrokken gemeenschap geen gebruik maakt van haar bevoegdheid om een eigen regeling uit te werken¹⁸⁴⁴.

740. Een mogelijk alternatief is om de niet-gesubsidieerde personeelsleden uit het vrij onderwijs uit te zonderen uit het toepassingsgebied van het syndicaal statuut dat zou worden uitgewerkt voor het onderwijs in Vlaanderen en de Cao-wet op hen van toepassing te laten. Een moeilijkheid hierbij is dat aan de vrije universiteiten er geen gesubsidieerd personeel werkzaam is in de betekenis die daar op de andere onderwijsniveaus aan wordt gegeven¹⁸⁴⁵.

¹⁸⁴⁴ Art. 94, § 1 BWHI; MvT bij het voorstel van bijzondere wet met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 2, www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf-&MIvalObj=83890193.

¹⁸⁴⁵ Verslag namens de commissie voor de Nationale Opvoeding, uitgebracht door de heer Swaelen, *Parl.St.* Kamer 1972-73, nr. 635/3, 2-4 en 15-16, www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2014/K20141729/K20141-729.pdf; verslag namens de commissie voor de Nationale Opvoeding, uitgebracht door de heren De Bond en Busieau, *Parl.St.* Senaat 1972-73, nr. 392, 1-2, www.senate.be/lexdocs/S0641-/S06411055.pdf; R. Versteegen, D. Cuypers, W. Rauws en G. Lauwers, “Collectief overleg in het onderwijs”, *TORB* 2011-12, (117) 124, nr. 28 en 126-127, nr. 37.

In het leerplichtonderwijs en de hogescholen worden alle personeelsleden die niet (rechtstreeks) worden betaald met salaristoelagen¹⁸⁴⁶, door het ministerie aangemerkt als niet-gesubsidieerde personeelsleden. In het vrij universitair onderwijs ontvangt het personeel dat via de door de Vlaamse Gemeenschap toegekende werkingstoelagen wordt vergoed, daarentegen geen individuele salaristoelage van de gemeenschap, maar wordt het betaald door de universiteit zelf. Daarnaast stellen de universiteiten een groot aantal personeelsleden tewerk die niet worden bezoldigd met die werkingstoelagen. Verder krijgt ook de notie “werkingsmiddelen” een andere invulling in het leerplichtonderwijs dan in het hoger onderwijs. In het leerplicht-onderwijs gaat het om aanvullende middelen, los van de salaristoelagen die toekomen aan de gesubsidieerd personeelsleden, voor de organisatie van het onderwijs. In het hoger onderwijs slaan de werkingstoelagen op de enveloppe-financiering van de Vlaamse overheid. Personeelsleden die vanuit andere middelen worden gefinancierd, zijn personeelsleden “buiten werking” of “op patrimonium”.

741. Tot slot zou ook een uitzondering moeten worden ingebouwd voor de niet-gesubsidieerde personeelsleden in dienst van het gesubsidieerde officieel onderwijs. Ook het voorontwerp van decreet betreffende het syndicaal statuut in het onderwijs in Vlaanderen (*supra*, nr. 737) maakte een uitzondering voor de personeelsleden die binnen het gesubsidieerde officieel onderwijs door hun bestuur met eigen middelen worden aangesteld. Zij vallen namelijk onder het syndicaal statuut dat van toepassing is op de lokale besturen¹⁸⁴⁷.

Afdeling 5 – Tussenbesluit

742. De publieke sector blijft – in weerwil van de vergaande contractualisering van het personeelsbestand – nog steeds een sector apart waardoor het moeilijk is om hierop de regeling van de private sector onverkort toe te passen. Ook in Nederland werd bij het uitwerken van de Wnra benadrukt dat de overheidssector bijzonder is en blijft. Daarom is het raadzaam om voor de publieke sector een eigen regeling te behouden. Het uitgangspunt is dat zoveel mogelijk aansluiting moet worden gezocht bij het private model, in het bijzonder gelet op de vaststelling dat de overheidspersoneelsleden steeds meer gelijken op private werknemers. Het is dan ook belangrijk om de voordelen van de Cao-wet, die wij in het vorige hoofdstuk hebben toegelicht, mee te verwerken in de nieuwe regeling. Toch mag de deze regeling geen kopie zijn van de private regeling en moet voldoende aandacht uitgaan naar de karakteristieken van de publieke sector.

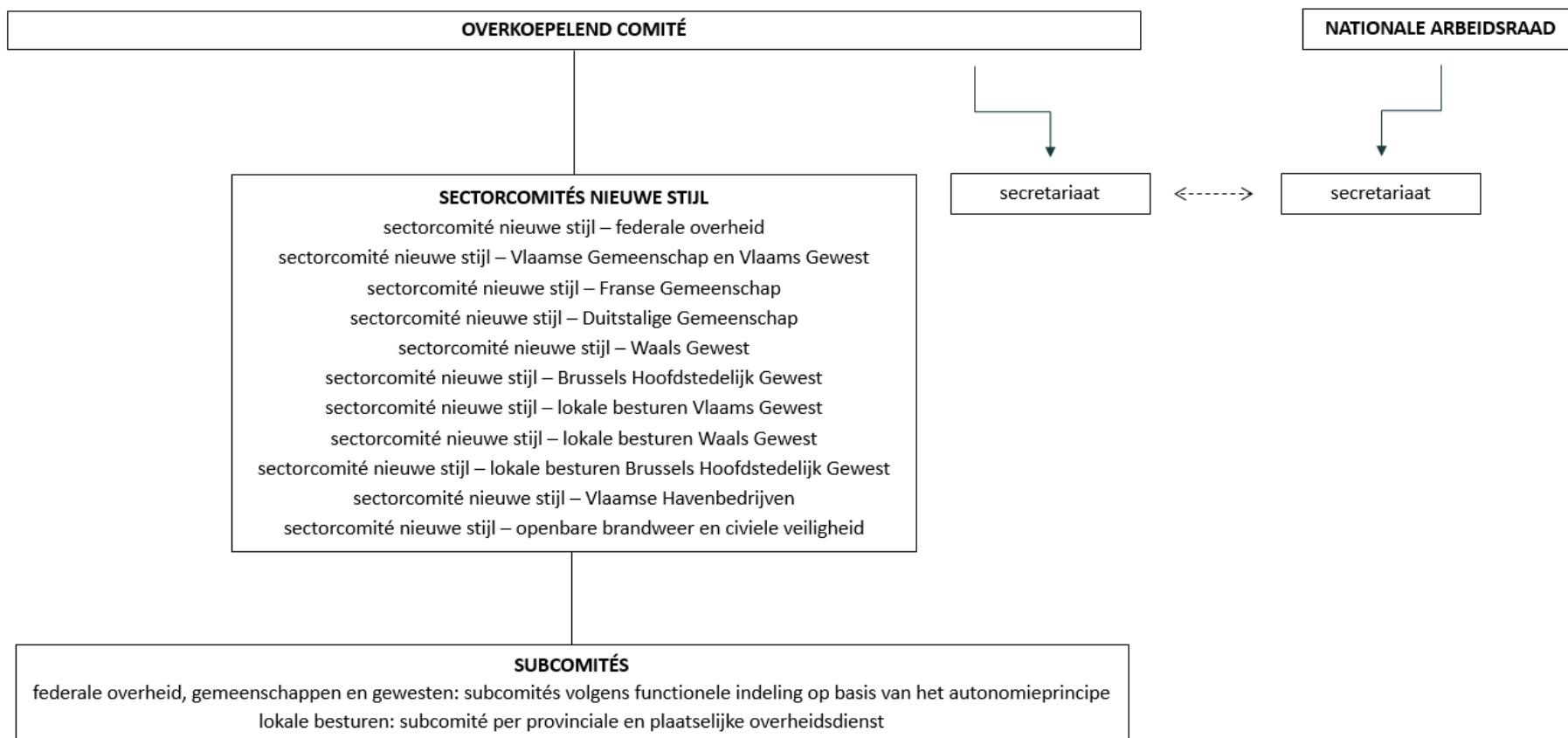
743. In de eerste plaats opteren wij ervoor om afzonderlijke onderhandelingsstructuren te behouden voor de publieke sector. Zodoende kan optimaal aansluiting worden gevonden met de wijze waarop de publieke sector is gestructureerd. Wij hebben de bestaande structuren danig omgegooid, zodat deze beter aansluiten bij de huidige bestuurlijke realiteit.

¹⁸⁴⁶ Zie art. 26 en art. 27 Schoolpactwet.

¹⁸⁴⁷ Voorontwerp van decreet van 24 september 2012.

Op het hoogste niveau is het overkoepelend comité actief. Het secretariaat van dit comité zal nauw samenwerken met het secretariaat van de NAR. Indien een bepaald thema zowel de private als de publieke sector raakt, kunnen gezamenlijke onderhandelingen worden georganiseerd. Het secretariaat heeft daarnaast nog andere belangrijke taken, zoals het opvolgen van Europese dossiers en richtlijnen betreffende het personeel in overheidsdienst. Op sectorniveau zullen er sectorcomités nieuwe stijl worden opgericht op de verschillende bestuursniveaus per cluster van autonome besturen. Op het niveau van de individuele besturen en instellingen zullen subcomités worden geïnstalleerd.

Figuur 10 – Schematische voorstelling eigenzinnige structuren



744. Voorts stellen we een aantal wijzigingen voor wat de sociale gesprekspartners betreft. Een paritaire samenstelling, waarbij er evenveel vertegenwoordigers zijn van overheidszijde als van werknemerszijde, moet de gelijk(waardig)heid van beide delegaties in de hand werken. Voortaan zal de voorzitter een neutrale figuur zijn en niet langer deel uitmaken van de werkgeversdelegatie.

Daarnaast bepleiten we dat de bestaande werkgeversorganisaties voor de provinciale en plaatselijke besturen in het raam van de nieuwe regeling een plaats krijgen binnen de overheidsdelegatie die deelneemt aan de onderhandelingen in de sectorcomités nieuwe stijl voor de lokale besturen. Voor het overige blijft de overheidsdelegatie bestaan uit leden van rechtswege, aangevuld met politiek verantwoordelijken en eventuele technici. De huidige bepalingen betreffende de leden van rechtswege zullen wel moeten worden aangepast, gelet op de intussen gewijzigde staatsstructuur (*supra*, tabel 39).

Wat de werknemersdelegatie betreft, blijft iedere vakorganisatie vrij om haar afvaardiging samen te stellen. Voor de invulling van de representativiteit hebben we diverse voorstellen uitgewerkt. De vakbonden die op sectorniveau en op organisatieniveau actief zijn, zullen allen moeten voldoen aan een 10%-ledenvereiste. Op deze niveaus is het bovendien mogelijk om ook nieuwe spelers toe te laten. Tot slot lijkt het ons logisch dat de representatieve vakorganisaties in de publieke sector – naar het model in de private sector – functionele rechtspersoonlijkheid zouden krijgen. Deze wijziging moet hen in staat stellen om in rechte op te treden met het oog op de collectieve belangenbehartiging van hun leden.

745. Verder is er de vergaande ingreep op het vlak van de bevoegdheden van de sociale gesprekspartners. Het doel is om een systeem van juridisch bindende akkoorden op te zetten in de publieke sector, zodat de vakorganisaties als een volwaardige partner betrokken worden bij de onderhandelingen en de overheid niet langer eenzijdig wijzigingen kan doorvoeren. Dit doel kan worden gerealiseerd door een meerderheidsvereiste in te voeren, zodat de overheid een akkoord dient te bereiken met de meerderheid van de representatieve vakbonden. De collectieve akkoorden zullen bovendien rechtstreeks juridisch bindend zijn, zodat de vakbonden niet meer afhankelijk zijn van de overheid voor de omzetting ervan. Een collectief akkoord gesloten in een comité, is bindend voor alle werkgevers die onder dat comité vallen. Voor de duurtijd van de akkoorden hebben we ons laten inspireren door de Cao-wet. Het sluiten van akkoorden van bepaalde duur zorgt voor meer flexibiliteit en dwingt de overheid om na verloop van tijd opnieuw te onderhandelen met de vakbonden. Verder is het van belang dat, wanneer een arbeidsrechtelijke wet een afwijking bij cao toelaat, dit voor de publieke sector kan via een collectief akkoord.

Daarnaast zou het overkoepelend comité een adviserende bevoegdheid krijgen, naar analogie met de adviesbevoegdheid van de NAR. Ons voorstel is om het advies van het overkoepelend comité verplicht te stellen telkens het advies van de NAR moet worden gevraagd betreffende

regelgeving die ook de publieke sector involveert. Tot slot pleiten wij eveneens voor een adviesbevoegdheid voor de bevoegde comités ten aanzien van wetsontwerpen, ontwerpen van decreet of ordonnantie en beleidsbeslissingen die interfereren met de rechtspositie van het personeel.

HOOFDSTUK 5 – ANDERE VORMEN VAN INSpraak VAN HET PERSONEEL

746. In de private sector zijn, naast de paritaire comités waarbinnen wordt onderhandeld over de loon- en arbeidsvoorwaarden, nog een aantal andere inspraakorganen actief. In dit hoofdstuk gaan wij na of de ondernemingsraad (*infra*, afdeling 1), het comité voor preventie en bescherming op het werk (*infra*, afdeling 2) en de vakbondsafvaardiging (*infra*, afdeling 3) ook in de publieke sector voor een verrijking zouden kunnen zorgen.

Afdeling 1 – Ondernemingsraad

§ 1. Ondernemingsraden in de publieke sector, een goed idee?

A. Toegevoegde waarde van ondernemingsraden in de publieke sector

747. Anders dan in Nederland moeten in België in de publieke sector geen ondernemingsraden worden opgericht. De Bedrijfsorganisatiewet, die in België de verplichting tot oprichting van een ondernemingsraad regelt, is niet van toepassing in de publieke sector¹⁸⁴⁸. Nochtans zou de oprichting van ondernemingsraden in de publieke sector waardevol kunnen zijn.

748. Ondernemingsraden zouden (gedeeltelijk) kunnen tegemoetkomen aan de nood aan een betere betrokkenheid van de werknemers bij het beleid van de organisatie. De steeds verdergaande decentralisatie heeft tot gevolg dat het algemene vakbondsstatuut niet altijd even goed mee is geëvolueerd met de veranderingen die het overheidslandschap heeft ondergaan, waardoor de onderhandelingen soms ver weg van de eigenlijke organisatie verlopen¹⁸⁴⁹. Hoewel de ondernemingsraden geen overlegorganen zijn, maken zij wel medezeggenschap mogelijk op organisatieniveau.

749. Verder kan de oprichting van ondernemingsraden de toepassing van bepaalde arbeidsrechtelijke wetten vergemakkelijken. Voor de uitwerking van een aantal van die wetten die evenzeer van toepassing zijn op overheidswerkgevers en hun personeelsleden¹⁸⁵⁰, gelden

¹⁸⁴⁸ Overeenkomstig art 14, § 5 Bedrijfsorganisatiewet zijn de bepalingen betreffende de ondernemingsraden niet van toepassing op de inrichtingen en instellingen waarvan de personeelsleden onderworpen zijn aan een syndicaal statuut dat vastgesteld is door of krachtens wettelijke of reglementaire bepalingen.

¹⁸⁴⁹ Het voorbeeld bij uitstek zijn de onderhandelingen in het Sectorcomité XVIII. Dit comité groepeerde een hondertal entiteiten, waaronder de departementen en de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, maar ook een aantal grote werkgevers zoals de VRT. Deze laatste werkgever valt overigens niet onder het Vlaams Personeelsstatuut (*supra*, nr. 81; I. DE WILDE, "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren", *TSR* 2015, (338) 354-355 en 363).

¹⁸⁵⁰ Voor een bespreking hiervan, zie I. DE WILDE, Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant, Brugge, die Keure, 2017, 175 e.v. en de verwijzingen aldaar en ook I. DE WILDE, "De doorwerking van het arbeidsrecht in de arbeidsrelaties in de publieke sector: capita selecta", *Or.* 2018, 231-243.

specifieke procedures die geënt zijn op het instrumentarium waarover een werkgever in de private sector beschikt, zoals de ondernemingsraad. Om hieraan een mouw te passen, bepaalt de Wet vakbondsstatuut dat bepaalde van deze wetten bij koninklijk besluit kunnen worden aangepast¹⁸⁵¹, zodat de procedures die op grond van die wetten verlopen via bijvoorbeeld de ondernemingsraden, zouden plaatsvinden in de gepaste onderhandelings- of overlegcomités. Hierbij zijn enkele kanttekeningen op hun plaats. Vooreerst is deze mogelijkheid beperkt tot drie wetten: de Arbeidsreglementenwet, de Feestdagenwet en de Arbeidswet. Voorlopig werd er enkel voor de eerste twee wetten uitvoering gegeven aan deze bepaling. Ten tweede zou het veel eenvoudiger en vooral eenvormiger zijn om de publieke sector over hetzelfde instrumentarium te laten beschikken als de private sector. Dit geldt niet enkel voor mogelijkheid om bindende collectieve akkoorden te sluiten (*supra*, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 1), maar eveneens voor de inschakeling van ondernemingsraden.

B. Bevoegdheden van de ondernemingsraad

750. Om uit te maken of het nuttig en/of noodzakelijk is om ondernemingsraden op te richten in de publieke sector, is het interessant om de bevoegdheden van de ondernemingsraad op te lijsten en om na te gaan of er hiervoor een equivalent bestaat in de publieke sector. We vatten onze bevindingen samen in de onderstaande tabellen.

¹⁸⁵¹ Art. 19bis Wet 19 december 1974.

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Recht op informatie	De vakorganisaties hebben het recht om de algemene documentatie te ontvangen betreffende het beheer van het personeel dat zij vertegenwoordigen ¹⁸⁵² .
Inlichtingen verkrijgen over de woon-werkverplaatsingen van de werknemers ¹⁸⁵³	Er is nergens bepaald dat inlichtingen moeten worden verstrekt over de woon-werkverplaatsingen van de overheidspersoneelsleden. Er moet wel worden onderhandeld met de vakorganisaties over wijzigingen aan de tegemoetkoming in de kosten van het woon-werkverkeer ¹⁸⁵⁴ .
Inlichtingen verkrijgen over de vooruitzichten van en de tewerkstelling in de onderneming ¹⁸⁵⁵	Geen equivalent
Geraadpleegd worden over de maatregelen van organisatie en uitvoering betreffende de beroepsopleiding en -omscholing van collectieve aard ¹⁸⁵⁶	De opvang en de opleiding van het personeel zijn overlegangelegenheden ¹⁸⁵⁷ .

¹⁸⁵² Art. 16, 4° Wet 19 december 1974.

¹⁸⁵³ Art. 15, I Bedrijfsorganisatiewet. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 52-53

¹⁸⁵⁴ Zie art. 4 KB 29 augustus 1985. Zie ook I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, "Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten", *T.Gem.* 2021, (17) 22.

¹⁸⁵⁵ Art. 4 tot en met art. 7 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 54-62.

¹⁸⁵⁶ Art. 8 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 63-64.

¹⁸⁵⁷ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 augustus 1985, BS 2 oktober 1985, 14.254, punt C.1.

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/1)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Recht op informatie	
Inlichtingen verkrijgen over de regelen inzake personeelsbeleid ¹⁸⁵⁸	De vakbonden worden niet verplicht betrokken bij de bespreking van beleidsstrategieën, reorganisaties, fusies, et cetera. Er wordt pas overgegaan tot onderhandeling of overleg wanneer die maatregelen concreet uitgerold en vertaald moeten worden in termen van de rechtspositieregeling. Vandaar doen wij de suggestie om de personeelsvertegenwoordigers een verplichte adviesbevoegdheid te verlenen aangaande beleidsbeslissingen die een weerslag hebben op het personeel (<i>supra</i> , nr. 620 en nr. 688; <i>infra</i> , nr. 792).
Inlichtingen verkrijgen in geval van fusie, concentratie, overname, sluiting of andere belangrijke structuurwijzigingen ¹⁸⁵⁹	
Adviserende bevoegdheid	Zowel de onderhandelings- als de overlegcomités hebben een adviserende bevoegdheid.
Advies uitbrengen en alle suggesties of bezwaren te kennen geven over alle maatregelen die de arbeidsorganisatie, de arbeidsvoorwaarden en het rendement van de onderneming zouden kunnen wijzigen ¹⁸⁶⁰	De overlegcomités brengen advies uit over de regels met betrekking tot de arbeidsduur of de organisatie van de arbeid die eigen zijn aan een bepaalde dienst ¹⁸⁶¹ , evenals de maatregelen van inwendige orde en richtlijnen betreffende deze kwesties ¹⁸⁶² .
Advies verlenen over de woon-werkverplaatsingen van de werknemers ¹⁸⁶³	<i>Supra</i> , recht op informatie

¹⁸⁵⁸ Art. 9 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 64-65.

¹⁸⁵⁹ Art. 11 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 66-68.

¹⁸⁶⁰ Art. 15, a Bedrijfsorganisatiewet; art. 10 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 5.

¹⁸⁶¹ Art. 11, § 1, eerste lid, 2°, in fine Wet 19 december 1974. Het betreft algemene maatregelen inzake de arbeidsduur (bv. de vaststelling van de glij- en stamtijden) van de diensten die onder het betrokken overlegcomité ressorteren. Voor een toepassing hiervan, RvS 14 september 1993, nr. 44.010, Lommaert, *Arr.RvS* 1993, s.p.

¹⁸⁶² Art. 11, § 1, tweede lid Wet 19 december 1974.

¹⁸⁶³ Art. 15, l Bedrijfsorganisatiewet. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 52-53.

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/2)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Adviserende bevoegdheid	
Adviezen verstrekken over de vooruitzichten van en de tewerkstelling in de onderneming ¹⁸⁶⁴	<i>Supra</i> , recht op informatie
Advies uitbrengen over de regelen inzake personeelsbeleid ¹⁸⁶⁵	<i>Supra</i> , recht op informatie
Advies vertrekken in geval van fusie, concentratie, overname, sluiting of andere belangrijke structuurwijzigingen ¹⁸⁶⁶	<i>Supra</i> , recht op informatie
Overname van de bevoegdheden van het comité voor preventie en bescherming op het werk ¹⁸⁶⁷ (<i>infra</i> , afdeling 2)	De bevoegdheden van het comité voor preventie en bescherming op het werk worden in de publieke sector toevertrouwd aan de overlegcomités ¹⁸⁶⁸ .

¹⁸⁶⁴ Art. 4-7 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 54-62.

¹⁸⁶⁵ Art. 9 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 64-65.

¹⁸⁶⁶ Art. 11 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer uitleg bij deze bevoegdheid R. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 66-68.

¹⁸⁶⁷ Art. 15, j Bedrijfsorganisatiewet.

¹⁸⁶⁸ Art. 11, § 2 Wet 19 december 1974.

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/3)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Beslissingsbevoegdheid	De onderhandelings- en overlegcomités hebben <i>de lege lata</i> geen beslissingsbevoegdheid. In de eigenzinnige regeling die wij voorstellen (<i>supra</i> , hoofdstuk 4), zouden deze comités een medebeslissingsrecht krijgen.
Opstellen en wijzigen van het arbeidsreglement ¹⁸⁶⁹	Voor de publieke werkgevers en hun personeel heeft het arbeidsreglement in principe slechts een informatiefunctie ¹⁸⁷⁰ . Het arbeidsreglement moet echter altijd overeenstemmen met de rechtspositieregels vastgelegd in andere teksten ¹⁸⁷¹ . Zo goed als alle (verplichte) vermeldingen in het arbeidsreglement zijn te beschouwen als een onderhandelings- of overlegaangelegenheid in de zin van de Wet Vakbondsstatuut en dus het voorwerp van sociaal overleg ¹⁸⁷² .

¹⁸⁶⁹ Art. 15, d Bedrijfsorganisatiewet. Voor meer informatie zie M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 7-22. Zie ook R. JANVIER en M. RIGAUX, “Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking” in P. GEVERS (ed.), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*. Belgische Vereniging Voor Arbeidsverhoudingen (BVVA), Brugge, die Keure, 1987, (37) 130-131.

¹⁸⁷⁰ MvT bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 8 april 1965 tot instelling van de arbeidsreglementen, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 502031/1, 5-6: “Rekening houdend met principes inzake legaliteit en bevoegdheid die de werking van de openbare diensten beheersen (een regel kan slechts worden uitgevaardigd door middel van een beslissing van de bevoegde overheid), zal het arbeidsreglement ten aanzien van deze diensten (en in tegenstelling tot de privesector) slechts een informatiefunctie kunnen vervullen. Alle bepalingen die, voor wat deze diensten betreft, in het arbeidsreglement worden opgenomen of waar in dit document naar verwezen wordt, vloeien immers voort uit een beslissing van de bevoegde overheid”.

¹⁸⁷¹ Zie rondzendbrief BA 2004/02 van 12 maart 2004 betreffende de arbeidsduur in de lokale sector (BS 8 april 2004). Voor een bespreking van de verhouding annex wisselwerking tussen het arbeidsreglement en de rechtspositieregeling, zie I. DE WILDE, *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit? De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 160-162. Zie ook RvS 26 maart 2013, nr. 222.987, Kaddes, www.raadvanstate.be/Arrets/222000/900/222987.pdf, APT 2013, 331 (samenvatting).

¹⁸⁷² Enkele voorbeelden van verplichte vermeldingen zijn de werkroosters; de wijze van meting van en de controle op de arbeid met het oog op het bepalen van het loon; de wijze, het tijdstip en de plaats van de betaling van het loon; de duur van de jaarlijkse vakantie evenals de nadere regelen voor de toekenning van deze vakantie of de verwijzing naar de wettelijke bepalingen ter zake (zie art. 6 Arbeidsreglementenwet). Dit zijn allemaal voorbeelden van maatregelen die sowieso vooraf moeten worden besproken met de vakorganisaties conform het vakbondsstatuut (zie I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, “Onderhandelings- en overlegaangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten”, *T.Gem.* 2021, (17) 31).

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/4)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Beslissingsbevoegdheid	De onderhandelings- en overlegcomités hebben <i>de lege lata</i> geen beslissingsbevoegdheid. In de eigenzinnige regeling die wij voorstellen (<i>supra</i> , hoofdstuk 4), zouden deze comités een medebeslissingsrecht krijgen.
Beslissingsbevoegdheid over criteria volgens dewelke ontslagen en wederaanwervingen om economische of technische omstandigheden dienen te gebeuren ¹⁸⁷³	De wijze van controle op het vervullen van de toelatingsvoorwaarden en de toelaatbaarheidsvereisten bij aanwervingen, is een overlegaangelegenheid ¹⁸⁷⁴ .
Bepalen van de data van de jaarlijkse verlofdagen en indien er aanleiding toe bestaat, de vaststelling van een beurtwisseling van het personeel ¹⁸⁷⁵ , evenals de bevoegdheid om te beslissen of er in de onderneming een collectieve jaarlijkse vakantie wordt ingevoerd ¹⁸⁷⁶	De onderhandelingscomités zijn bevoegd voor de regeling op het vlak van vakantie, verlof of terbeschikkingstelling. Er moeten onderhandelingen plaatsvinden over de vaststelling van het aantal dagen jaarlijkse vakantie ¹⁸⁷⁷ .
Overname van de bevoegdheden van het comité voor preventie en bescherming op het werk ¹⁸⁷⁸ (<i>infra</i> , afdeling 2)	<i>Supra</i> , adviserende bevoegdheid

¹⁸⁷³ Art. 12 Cao nr. 9, 9 maart 1972.

¹⁸⁷⁴ Verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit van 28 augustus 1985, BS 2 oktober 1985, 14.253, punt C.1. Zie ook RvS 16 november 2010, nr. 208.929, Cocre, www.raadvanstate.be/Arresten/208000-/900/208929.pdf en RvS 16 november 2010, nr. 208.927, Cocre, www.raadvanstate.be/Arresten/208000/900/208927.pdf, waarin de verzoeker verwijst naar dit verslag aan de Koning.

¹⁸⁷⁵ Het gaat om een subsidiaire beslissingsbevoegdheid, aangezien de ondernemingsraad enkel over deze bevoegdheid beschikt indien het paritair comité geen beslissing heeft genomen voor een bepaalde datum. Indien het paritair comité de vakantiedata heeft vastgelegd, dan kan de ondernemingsraad de nodige praktische regelingen treffen om de genomen beslissingen uit te voeren en op te volgen.

¹⁸⁷⁶ Art. 15, g Bedrijfsorganisatiewet. In wekelijkheid heeft de ondernemingsraad meer prerogatieven om vakantiedagen over gans het jaar, met name brugdagen, vast te stellen, dan om over de collectieve vakantie te beslissen (M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 42).

¹⁸⁷⁷ Zie art. 2, § 1, eerste lid, 1°, a) Wet 19 december 1974.

¹⁸⁷⁸ Art. 15, j Bedrijfsorganisatiewet.

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/5)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Beheersbevoegdheid	
Beheren van de maatschappelijke werken ¹⁸⁷⁹ die door de onderneming werden ingesteld voor het welzijn van het personeel, tenzij deze worden overgelaten aan het zelfstandig beheer van de arbeiders ¹⁸⁸⁰	De representatieve vakorganisaties worden betrokken bij het beheer van de sociale diensten (<i>supra</i> , nrs. 57 en 58).
Toezichtsfunctie	De representatieve vakorganisaties hebben de bevoegdheid om de vergelijkende en andere voor het personeel georganiseerde examens bij te wonen¹⁸⁸¹. De vakbondsafgevaardigde houdt toezicht op het verloop van het examen en mag hierover in voorkomend geval opmerkingen over laten opnemen in een bijlage bij de notulen¹⁸⁸².
Toezicht houden op de toepassing van de industriële en sociale wetgeving en elke algemene bepaling op sociaal gebied ¹⁸⁸³	De vakbondsafgevaardigden zien toe op de correcte naleving van de sociale wetgeving ¹⁸⁸⁴ .

¹⁸⁷⁹ Maatschappelijke werken zijn de voordelen die de werknemer krijgt in moeilijke of speciale omstandigheden, zoals geboorte, ziekte, overlijden, verwerven van een woonplaats, bijkomend pensioen, vakantie, ontspanning (M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 44-45).

¹⁸⁸⁰ Art. 15, h Bedrijfsorganisatiewet; art. 13 Cao nr. 9, 9 maart 1972. Zie voor meer informatie M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 43-49.

¹⁸⁸¹ Zie art. 17, 3° Wet 19 december 1974.

¹⁸⁸² Het feit dat een vakbondsafgevaardigde geen opmerkingen had gemaakt, was één van de overwegingen van de Raad van State om te besluiten dat de selectiecommissie wel degelijk onpartijdig was (zie RvS 22 juni 2020, nr. 247.868, Losseau, www.raadvanstate.be/Arrets/247000/800/247868.pdf).

¹⁸⁸³ Art. 15, d en f Bedrijfsorganisatiewet. Voor meer informatie zie M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 33-35.

¹⁸⁸⁴ Zie in dit verband het arrest van het Arbh. Antwerpen (afd. Antwerpen) 28 januari 2021, www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/rechtspraak/cour-du-travail-anvers-28-janvier-2021. In deze zaak kwam de heer X als vakbondsafgevaardigde op voor de belangen van de werknemers door zich toe te leggen op de asbestproblematiek die zich voordeed in de gebouwen van de stad Mortsel, waar de heer X werkzaam was. Hij heeft de problemen meermaals aangekaart bij de stad Mortsel, waaronder tijdens de vergaderingen van het overlegcomité. Het Arbeidshof oordeelde dat het ontslag van de heer X was ingegeven door zijn syndicale overtuiging en bevestigde het vonnis van de arbeidsrechtbank te Antwerpen die een schadevergoeding van iets meer dan 12.000 EUR had toegekend wegens discriminatie op grond van vakbondsovertuiging, vermeerderd met 2.500 EUR morele schadevergoeding.

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/6)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
<p>Toezihtsfunctie</p>	<p>De representatieve vakorganisaties hebben de bevoegdheid om de vergelijkende en andere voor het personeel georganiseerde examens bij te wonen¹⁸⁸⁵. De vakbondsafgevaardigde houdt toezicht op het verloop van het examen en mag hierover in voorkomend geval opmerkingen over laten opnemen in een bijlage bij de notulen¹⁸⁸⁶.</p>
<p>Toeziht houden op de toepassing van elke algemene bepaling welke de onderneming ten opzichte van de vaststelling van de criteria betreffende de verschillende graden van beroepskwalificatie aanbelangt¹⁸⁸⁷</p>	<p>Geen equivalent</p>
<p>Onderzoeksopdracht</p>	
<p>Onderzoeken ontslagcriteria en criteria voor (weder)aanwerving¹⁸⁸⁸</p>	<p>In de publieke sector is de regeling over de wijze waarop het dienstverband kan worden beëindigd, een onderhandelingsaangelegenheid¹⁸⁸⁹.</p>

¹⁸⁸⁵ Zie art. 17, 3° Wet 19 december 1974.

¹⁸⁸⁶ Het feit dat een vakbondsafgevaardigde geen opmerkingen had gemaakt, was één van de overwegingen van de Raad van State om te besluiten dat de selectiecommissie wel degelijk onpartijdig was (zie RvS 22 juni 2020, nr. 247.868, Losseau, www.raadvanstate.be/Arrets/247000/800/247868.pdf).

¹⁸⁸⁷ Art. 15, f, *in fine* Bedrijfsorganisatiewet. Voor meer informatie zie M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 40-41.

¹⁸⁸⁸ Art. 15, e Bedrijfsorganisatiewet. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat op de werkgever enkel een inspanningsverbintenis rust om de ontslagcriteria aan de orde te brengen in de ondernemingsraad met het oog op een akkoord en geen resultaatsverbintenis (Arbh. Antwerpen (afd. Hasselt), 3 september 2008, *RW* 2008-09, 1642. Zie ook W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities*, Mechelen, Kluwer, 2020, 1.874). Voor meer informatie zie M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 35-40.

¹⁸⁸⁹ Zie art. 2, § 1, eerste lid, 1°, a) Wet 19 december 1974; (I. DE WILDE, S. PALINCKX, R. JANVIER en P. HUMBLET, “Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten”, *T.Gem.* 2021, (17) 21).

Tabel 44 – Bevoegdheden ondernemingsraad en equivalent publieke sector (vervolg/7)

BEVOEGDHEDEN ONDERNEMINGSRAAD	EQUIVALENT PUBLIEKE SECTOR
Onderzoeksopdracht	
Alle maatregelen onderzoeken die geschikt zijn om de ontwikkeling van de geest van samenwerking tussen het ondernemingshoofd en zijn personeel te bevorderen ¹⁸⁹⁰	De overlegcomités hebben de (facultatieve) bevoegdheid om voorstellen te doen ter verbetering van de menselijke betrekkingen of verhoging van de productiviteit ¹⁸⁹¹ .

¹⁸⁹⁰ Art. 15, i Bedrijfsorganisatiewet. Het gaat bijvoorbeeld om maatregelen aangaande het eerbiedigen van de waardigheid van de arbeid, het erkennen van de waarden die de basis van de hiërarchie vormen, de bepaling van de rechten en plichten van de leden van de onderneming en de achting tegenover elkaar in de dagelijkse houding (M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 50.

¹⁸⁹¹ Art. 11, § 1, vierde lid Wet 19 december 1974.

751. In de bovenstaande tabellen hebben we de bevoegdheden van de ondernemingsraad onderverdeeld in zes verschillende categorieën: een recht op informatie, een adviserende bevoegdheid, een beslissingsbevoegdheid, een beheersbevoegdheid, een bevoegdheid om toezicht te houden en een onderzoeksbevoegdheid. Een aantal van deze bevoegdheden vinden we ook terug bij de onderhandelings- en overlegcomités ingesteld overeenkomstig de Wet Vakbondsstatuut, dan wel bij de prerogatieven van de (representatieve) vakorganisaties. De overlap tussen de bevoegdheden van deze organen doet de vraag rijzen of het noodzakelijk en/of wenselijk is om ondernemingsraden op te richten in de publieke sector (*infra*, § 2). Voor sommige bevoegdheden van de ondernemingsraad bestaat er echter geen equivalent in de publieke sector.

752. Wanneer we de aangelegenheden bekijken waarvoor de ondernemingsraad bevoegd is, valt het op dat de bevoegdheden van de ondernemingsraad terzake niet altijd overeenkomen met de bevoegdheden voor deze aangelegenheden van de comités die in de publieke sector bestaan. Zo hebben zowel de ondernemingsraad als de onderhandelings- en overlegcomités een bevoegdheid betreffende het arbeidsreglement, maar voor de ondernemingsraad is dit een beslissingsbevoegdheid en voor de organen die bestaan in de publieke sector gaat het om een adviesrecht. Wanneer een systeem van bindende collectieve akkoorden zal worden ingevoerd in de publieke sector, zullen de nieuwe comités eveneens een beslissingsbevoegdheid krijgen.

§ 2. Subcomités als (beter) alternatief?

753. Hoewel de oprichting van ondernemingsraden wel wat voordelen zou opleveren (*supra*, A), rijst de vraag of dit noodzakelijk is, gelet op het feit dat er op het laagste niveau ook subcomités zouden functioneren (*supra*, figuur 9; *supra*, nr. 721). Omdat het noch nuttig is, noch noodzakelijk is om zowel een ondernemingsraad als een subcomité op te richten, is het aangewezen om een keuze te maken. We zetten de voor- en nadelen van beide opties op een rij.

754. In de eerste plaats kan de toegevoegde waarde van ondernemingsraden in de publieke sector (*supra*, § 1, A) eveneens worden bereikt via de oprichting van subcomités. Wat de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten betreft, zouden de subcomités meer bepaald tegemoet kunnen komen aan de kritiek dat de onderhandelingen te ver weg van de organisatie plaatsvinden (*supra*, nr. 748). Voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten is die nabijheid er minder, omdat daar de subcomités in principe niet worden opgericht op het niveau van de juridische werkgever.

De problematiek die verband houdt met de toepassing van bepaalde arbeidsrechtelijke wetten waarvan de verdere uitwerking aan de ondernemingsraad is toevertrouwd (*supra*, nr. 749), zou kunnen worden opgelost door te bepalen dat het subcomité in de publieke sector

gelijkstaat aan de ondernemingsraad in de private sector. Deze werkwijze wordt reeds gehanteerd in de Wet Aanvullende Pensioenen¹⁸⁹², waar wordt aangegeven welke organen worden gelijkgesteld met de ondernemingsraad voor de toepassing van deze wet en zijn uitvoeringsbesluiten als het gaat om de (publieke) pensioentoezeggingen¹⁸⁹³.

755. In de tweede plaats biedt de keuze voor subcomités ook voordelen, meer bepaald op het vlak van de bevoegdheden. Wanneer de keuze op de oprichting van een ondernemingsraad in de publieke sector valt, is er een reëel gevaar voor overlap van bepaalde bevoegdheden met de die van de onderhandelingsorganen (*supra*, nr. 751). Voor een aanzienlijk deel van de bevoegdheden van de ondernemingsraad bestaat er al een equivalent in de publieke sector (*supra*, tabel 44). Voor een aantal aangelegenheden komen deze bevoegdheden toe aan de overlegcomités, die wij zouden afschaffen (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 1, § 3). Omdat het net de bedoeling is om het onderscheid tussen onderhandeling en overleg op te heffen, is het niet wenselijk om deze overlegaangelegenheden toe te vertrouwen aan de ondernemingsraden. Een betere oplossing is de overlegmateries toe te vertrouwen aan de nieuwe structuren die wij zouden oprichten in de publieke sector. Om overlappende bevoegdheden te vermijden, zouden deze bevoegdheden onttrokken moeten worden aan de ondernemingsraad, waardoor er niet al te veel bevoegdheden meer zouden overblijven.

756. Hoewel er voor heel wat bevoegdheden een equivalent bestaat in de publieke sector (*supra*, nr. 755), zijn er ook bevoegdheden waarvoor dit niet het geval is. Wanneer we zouden kiezen voor subcomités in plaats van ondernemingsraden, zouden de bevoegdheden van de subcomités bijgevolg moeten worden uitgebreid. Sommige van deze bevoegdheden zijn ook relevant voor de publieke sector, zoals het recht om inlichtingen te verkrijgen over de vooruitzichten van en de tewerkstelling in de onderneming annex organisatie. Het gaat onder meer om inlichtingen over de personeelsbezetting, over het aantal personen dat de onderneming heeft verlaten, over factoren die een overwegende invloed zouden kunnen hebben op de werkgelegenheid, over maatregelen die de werkgever genomen of gepland heeft om de werkgelegenheid te bevorderen, over vooruitzichten op organisatie- of reorganisatieprogramma's, enzovoort¹⁸⁹⁴. Ook inlichtingen over de woon-werkverplaatsingen van de werknemers zouden nuttig kunnen zijn in de publieke sector. Wat de inlichtingen over het personeelsbeleid, fusies, overnames en andere belangrijke wijzigingen in de structuur betreft, hebben wij reeds aangegeven dat wij pleiten voor een verplichte adviesbevoegdheid

¹⁸⁹² Wet 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van de pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid (BS 15 mei 2003 (ed. 2), *err.* BS 26 mei 2003).

¹⁸⁹³ Art. 48/2, § 1, 4° wet 28 april 2003 betreffende de aanvullende pensioenen en het belastingstelsel van de pensioenen en van sommige aanvullende voordelen inzake sociale zekerheid.

¹⁸⁹⁴ Voor meer informatie, zie M. MATTHIJSSENS, *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 54-62.

(*supra*, nrs. 620 en 688). Tot slot zouden de subcomités een toezichtsfunctie kunnen krijgen ten aanzien van de graden van beroepskwalificatie (*supra*, tabel 44).

757. Omgekeerd heeft het subcomité een aantal bevoegdheden waarover de ondernemingsraad niet beschikt. De belangrijkste bevoegdheid die ontbreekt bij de ondernemingsraad, betreft de mogelijkheid om bindende collectieve akkoorden te sluiten. In de private sector komt het aan de vakbonds-afvaardiging toe om het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten op ondernemingsniveau voor te bereiden. In de publieke sector komt het vanuit onze optiek aan de subcomités toe om bindende collectieve akkoorden te sluiten op het niveau van het bestuur. Wanneer we zouden kiezen voor de oprichting van ondernemingsraden in de publieke sector, moet het gebrek aan deze bevoegdheid worden opgevangen. Een eerste mogelijkheid is om ook in de publieke sector te werken met een vakbondsafvaardiging (*infra*, afdeling 3). Het nadeel is dat dan nog een bijkomend orgaan moet worden ingesteld, daar waar bij de optie van de subcomités alle bevoegdheden kunnen worden toevertrouwd aan één orgaan. Een tweede mogelijkheid is om de ondernemingsraad in de publieke sector de bevoegdheid te verlenen om collectieve akkoorden te sluiten. In dit geval komen we echter opnieuw uit bij een afwijkende regeling voor de publieke sector binnen het kader dat geldt voor de particuliere sector, wat we zoveel mogelijk willen vermijden. Precies daarom hebben we gekozen voor een eigenzinnige regeling voor de publieke sector (*supra*, hoofdstuk 4). Vanuit deze optiek lijkt het subcomité de beste optie.

758. Een bijkomende reden om niet te kiezen voor ondernemingsraden in de publieke sector, is dat de drempel voor het instellen van een ondernemingsraad relatief hoog ligt. Er moeten ondernemingsraden worden ingesteld in alle ondernemingen die gewoonlijk gemiddeld ten minste honderd werknemers tewerkstellen¹⁸⁹⁵. Dit heeft tot gevolg dat in kleine besturen geen ondernemingsraad zou moeten worden opgericht, waardoor de bevoegdheden van dit orgaan in deze besturen niet zouden (kunnen) worden uitgeoefend. Dit probleem heeft men niet wanneer men zou kiezen voor subcomités, waarvoor geen tewerkstellingsdrempel geldt.

759. In Nederland zijn sinds 1995 wel ondernemingsraden actief in de publieke sector. Voor het overheidspersoneel gelden in principe dezelfde bepalingen als voor de private werknemers, maar het was wel noodzakelijk om enkele specifieke bepalingen op te nemen

¹⁸⁹⁵ Art. 14, § 1, eerste lid en art. 28, tweede en derde lid Bedrijfsorganisatiewet. Deze artikelen spreken van vijftig werknemers, maar in art. 6, § 1, eerste lid wet 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen (BS 7 december 2007) staat te lezen dat er een ondernemingsraad moet worden opgericht in de ondernemingen die gewoonlijk gemiddeld ten minste honderd werknemers tewerkstellen. Zie in dit verband ook M. DE GOLS, "Seuils pour l'institution d'un conseil d'entreprise vus à la lumière des réglementations belge et européenne" in F. DORSSEMONT, P.-P. VAN GEUCHTEN, L. DEAR en J.-P. CORDIER (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale : Enjeux contemporains*, Études pratiques de droit social, Luik, Kluwer, 2020, 179-190; W. VAN EECKHOUTTE, *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities*, Mechelen, Kluwer, 2020, 1.844. Bepaalde auteurs pleiten ervoor om die drempel te verlagen tot vijftig werknemers (P. HUMBLET en I. DE WILDE, "Enkele wilde ideeën", *Samenleving & Politiek* 2007, nr. 8, 9-16, www.sampol.be/2007/10/enkele-wilde-ideeen).

vanwege het bijzondere karakter van de overheid (*supra*, deel II, hoofdstuk 5, afdeling 4). Ook in Nederland primeert dus de eigenheid van de overheidssector op de identieke invulling van de regeling betreffende de ondernemingsraden.

De meest besproken bijzondere bepaling vervat in de Nederlandse Wet op de ondernemingsraden heeft betrekking op het primaat van de politiek¹⁸⁹⁶. Op grond van deze bepaling moeten de vaststelling en de uitvoering van taken van publiekrechtelijke lichamen, net als het beleid ten aanzien van die taken, niet formeel worden voorgelegd aan de ondernemingsraad, behoudens wat betreft de gevolgen daarvan voor de werkzaamheden van de in de onderneming werkzame personen. De ondernemingsraad heeft ten aanzien van deze aangelegenheden geen recht op overleg, advies of instemming. De bedoeling is om zoveel mogelijk te vermijden dat de politiek-democratische besluitvorming zou worden gedwarsboemd door de ondernemingsraad (*supra*, nr. 507).

In België heeft een ondernemingsraad doorgaans geen bindende bevoegdheden (*supra*, § 2, C), waardoor er minder nood bestaat aan een soortgelijke bepaling die het primaat van de politiek veilig stelt. Adviserende bevoegdheden vormen veel minder tot geen bezwaar (*supra*, nr. 507). Dit is anders wat betreft de subcomités, die volgens de eigenzinnige regeling die wij voorstellen, collectief bindende akkoorden zouden kunnen sluiten (*supra*, hoofdstuk 4). In dit verband zou het primaat van de politiek wel kunnen worden tegengeworpen. De overheid moet immers de vrijheid behouden om een beleid te voeren. Daarom stellen wij voor om een onderscheid te maken tussen aangelegenheden waarvoor een meerderheidsvereiste zou gelden en beleidsbeslissingen waarbij de vakorganisaties betrokken worden, maar waarvoor geen meerderheidsvereiste van kracht zou zijn (*supra*, nr. 620 en nr. 688).

760. Aangezien de meerwaarde van ondernemingsraden in de publieke sector beperkt zou zijn en gelet op het feit dat subcomités beter aansluiten bij de structuur die we bepleiten voor de onderhandelingen over collectieve akkoorden in de publieke sector, gaat onze voorkeur uit naar de oprichting van subcomités.

Afdeling 2 – Comité voor preventie en bescherming op het werk

§ 1. Piste 1: overlegcomités als welzijnscomités

761. Het onderscheid tussen onderhandeling en overleg is vervaagd. Er valt heel wat voor te zeggen om enkel de welzijnskwesties nog als overlegaangelegenheden te kwalificeren (*supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 5). Deze werkwijze lost echter niet alle problemen op. De wetgeving in verband met het welzijn op het werk bindt integraal en gelijkelijk alle werkgevers, ongeacht of zij behoren tot de private dan wel de publieke sector. In de laatstgenoemde sector worden de bevoegdheden die in de particuliere bedrijven zijn op-

¹⁸⁹⁶ Art. 46d, b en art. 23, tweede lid Wet op de ondernemingsraden.

gedragen aan de comités voor preventie en bescherming op het werk, *de lege lata* uitgeoefend door de overlegcomités¹⁸⁹⁷. De analoge toepassing van de algemene bepalingen uit de Welzijnswet Werknemers en van de Codex over het Welzijn op het werk zorgt in de publieke sector voor een aantal problemen (*supra*, deel I, hoofdstuk 6, afdeling 2; *supra*, deel I, hoofdstuk 10, stelling 7). Het is niet altijd even duidelijk hoe bepaalde begrippen moeten worden ingevuld in de publieke sector, zoals de “werkgever” en de “hiërarchische lijn”, wat van belang is voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid bij een onbehoorlijke uitoefening van de bevoegdheden (*supra*, nr. 176). Een andere moeilijkheid is dat in sommige gevallen het voorafgaande akkoord van het CPBW nodig is, daar waar de overlegcomités overeenkomstig de huidige Wet Vakbondsstatuut enkel een adviserende bevoegdheid hebben (*supra*, nr. 177). Tot slot rijst ook de vraag welke bepalingen voorrang hebben ingeval van (tegen)strijdigheden tussen het algemene vakbondsstatuut en de (uitvoeringsbesluiten van) de Welzijnswet Werknemers of de Codex over het Welzijn op het werk (*supra*, nrs. 177 en 178). Gelet op het voorgaande, gaan we in de volgende paragraaf na of tegemoet kan worden gekomen aan deze problemen via de oprichting van volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk in de publieke sector.

§ 2. Piste 2: volwaardige CPBW's in de publieke sector

762. Het voorstel waarnaar onze voorkeur uitgaat, is het in eer herstellen van de CPBW in de publieke sector door niet langer af te wijken van de algemene welzijnswetgeving. Logischerwijze moeten dan ook in de publieke sector comités voor preventie en bescherming op het werk maar worden ingesteld als de overheidswerkgever gewoonlijk gemiddeld ten minste vijftig personeelsleden tewerkstelt¹⁸⁹⁸. Op het eerste gezicht lijkt dit een achteruitgang ten opzichte van de huidige toestand aangezien het vakbondsstatuut geen onderscheid maakt naargelang van de omvang van het personeelsbestand en dus ook in besturen met minder dan vijftig personeelsleden het bevoegde overlegcomité zich moet buigen over welzijnskwesties (*supra*, nr. 174). Dit is echter relatief in het licht van het cascadesysteem conform de welzijnswetgeving¹⁸⁹⁹. In ondernemingen waar geen CPBW is opgericht, is de vakbondsafvaardiging ermee belast om de algemene bevoegdheden¹⁹⁰⁰ van de CPBW's uit te oefenen¹⁹⁰¹ (*infra*, afdeling 3). Is er noch een CPBW, noch een vakbondsafvaardiging, dan nemen de werknemers zelf rechtstreeks deel aan de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk¹⁹⁰². Het

¹⁸⁹⁷ Art. 11, § 2 Wet 1 december 1974.

¹⁸⁹⁸ Art. 49, eerste lid Welzijnswet Werknemers.

¹⁸⁹⁹ Een alternatief voorstel is om de grens van 50 werknemers te verlagen, ook voor de private sector. Dit voorstel zal echter wellicht op weerstand stoten, gelet op de ontslagbescherming die hieraan verbonden is.

¹⁹⁰⁰ Dit geldt niet voor de bijzondere bevoegdheden vervat in art. 65*bis* tot en met art. 65*duodecies* Welzijnswet Werknemers (art. 52, derde lid Welzijnswet Werknemers).

¹⁹⁰¹ Art. 52, eerste lid Welzijnswet Werknemers.

¹⁹⁰² Art. 53, eerste lid Welzijnswet Werknemers.

voornaamste is dat er voldoende aandacht gaat naar veiligheid en welzijn op het werk, in het bijzonder naar het psychosociaal welzijn van de werk-nemers. Dit hoeft dus niet noodzakelijk via het CPBW te gebeuren.

763. Indien er in de publieke sector CPBW's zouden worden opgericht, is het van belang om de personeelsafgevaardigden dezelfde bescherming te geven als deze die toekomt aan de afgevaardigden in de private sector. Een knelpunt van de huidige regeling in de publieke sector is dat het overlegcomité dat thans de taken van het CPBW op zich neemt, niet kan genieten van een gelijk(w)aardige ontslagbescherming (*infra*, hoofdstuk 6, afdeling 2, § 3).

Afdeling 3 – Vakbondsafvaardiging

764. In de private sector vertegenwoordigt een vakbondsafvaardiging het personeel dat aangesloten is bij een ondertekenende vakorganisatie¹⁹⁰³. De vakbondsafvaardiging is onder meer bevoegd om te onderhandelen met het oog op het sluiten van collectieve overeenkomsten of akkoorden in de onderneming¹⁹⁰⁴ (*supra*, nr. 682). De status van de vakbondsafvaardiging wordt geregeld door cao's¹⁹⁰⁵, waardoor alleen werkgevers die onder de Cao-wet vallen, gehouden kunnen zijn om een vakbonds-afvaardiging in hun onderneming te erkennen. De wenselijkheid om ook in de publieke sector de installatie van een vakbonds-afvaardiging mogelijk te maken, is afhankelijk van de keuze om te werken met ondernemingsraden, dan wel met subcomités (*supra*, afdeling 1). Kiezen we voor de ondernemingsraad, dan kan eventueel de vakbondsafgevaardigde worden aangewezen om te onderhandelen over de bindende collectieve akkoorden. Valt de keuze daarentegen op de subcomités, waarnaar onze voorkeur uitgaat, dan is een vakbondsafvaardiging overbodig (*supra*, nr. 755).

765. Diverse cao's, wetten en besluiten kennen bepaalde bevoegdheden toe aan de vakbonds-afvaardiging indien er geen ondernemingsraad, noch een comité voor preventie en bescherming op het werk is in de onderneming. Zo stelt Cao nr. 5 van 24 mei 1971 dat de vakbondsafvaardiging bij ontstentenis van een ondernemingsraad bepaalde taken, rechten en opdrachten uitoefent van dit orgaan¹⁹⁰⁶. Interessant is verder dat de Welzijnswet Werknemers bepaalt dat de vakbondsafvaardiging ermee belast is om de opdrachten van de comités voor preventie en bescherming op het werk uit te oefenen als er in de onderneming geen CPBW is opgericht¹⁹⁰⁷. In die context zou een vakbonds-afvaardiging in de publieke sector dus wel nut hebben. Dit is echter geen absolute noodzaak aangezien de werkgever rechtstreeks met de

¹⁹⁰³ De vertegenwoordiging kan worden uitgebreid door een in het paritair comité gesloten overeenkomst tot het geheel van de personeelscategorieën (art. 6 Cao nr. 5, 24 mei 1971).

¹⁹⁰⁴ Art. 11, 2° Cao nr. 5, 24 mei 1971.

¹⁹⁰⁵ In het bijzonder door Cao nr. 5, 24 mei 1971 betreffende het statuut van de syndicale afvaardigingen van het personeel der ondernemingen, gewijzigd en aangevuld door de collectieve arbeidsovereenkomsten nr. 5*bis*, 30 juni 1971, nr. 5*ter*, 21 december 1978 en nr. 5*quater*, 5 oktober 2011 (BS 1 juli 1971).

¹⁹⁰⁶ Art. 24 Cao nr. 5, 24 mei 1971.

¹⁹⁰⁷ Art. 52, eerste lid Welzijnswet Werknemers.

werknemers in gesprek moet treden over welzijnsaangelegenheden in geval van afwezigheid van een vakbondsafvaardiging (*supra*, nr. 762).

Afdeling 4 – Tussenbesluit

766. In de private sector bestaan er, naast de structuren waarbinnen wordt onderhandeld over de loon- en arbeidsvoorwaarden van het personeel, nog andere vormen van inspraak van het personeel. We onderscheiden de ondernemingsraad, het comité voor preventie en bescherming op het werk en de vakbondsafvaardiging. In de publieke sector bestaan deze constructies niet. Omdat het de bedoeling is om meer aansluiting te zoeken bij de regeling van de private sector, zijn we in dit hoofdstuk nagegaan of het wenselijk is om de genoemde inspraakvormen ook in de publieke sector een plaats te geven, als aanvulling op de eigenninnige regeling die we hebben uitgewerkt in het vorige hoofdstuk.

767. Wat de ondernemingsraden betreft, is onze voornaamste conclusie dat het nuttig zou kunnen zijn om deze op te richten in de publieke sector, maar dat dit niet wenselijk is indien we ervoor zouden kiezen om te werken met subcomités. Het komt er dus op aan om een keuze te maken, waarbij onze voorkeur op basis van tal van argumenten uitgaat naar subcomités (*supra*, afdeling 1, § 2).

768. Aangaande de comités voor preventie en bescherming op het werk hebben wij twee pistes geëxploreerd. Het eerste denkspoor houdt in dat de overlegcomités zouden worden omgedoopt tot welzijnscomités. Het onderscheid tussen onderhandelingsaangelegenheden en overlegaangelegenheden, dat intussen vervaagd is, komt hiermee te vervallen. Het nadeel van deze werkwijze is dat voor welzijnsaangelegenheden nog steeds afzonderlijke comités bestaan voor de publieke sector hoewel de welzijnswetgeving gelijkelijk van toepassing is op de private en de publieke sector. Omdat dit tot gevolg heeft dat niet alle bestaande problemen zouden kunnen worden verholpen, verkiezen wij de tweede piste. Hierbij stellen we voor om volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk op te richten in de publieke sector en dus niet langer af te wijken van de Welzijnswet Werknemers. Dit geldt ook voor de ontslagbescherming die hiermee gepaard gaat. Voor de besturen waar geen CPBW moet worden opgericht omdat ze niet voldoen aan de drempel van vijftig personeelsleden, zal de werkgever rechtstreeks met de werknemers in gesprek treden over vraagstukken die verband houden met het welzijn van de werknemers.

769. De optie om al dan niet voor een vakbondsafvaardiging te gaan, hangt nauw samen met de beslissing om wel of geen ondernemingsraden op te richten. Kiest men voor ondernemingsraden, dan zou de vakbondsafvaardiging het sluiten van bindende collectieve akkoorden op zich kunnen nemen. Deze bevoegdheid komt immers niet toe aan de ondernemingsraden, tenzij we hiervoor een afwijkende bepaling zouden invoeren. Wij bepleiten echter om in de publieke sector geen ondernemingsraden te installeren, maar om

te werken met subcomités. Dit maakt een vakbonds-afvaardiging overbodig met het oog op het sluiten van bindende collectieve akkoorden. De vakbondsafvaardiging zou wel nuttig kunnen zijn inzake welzijnsaangelegenheden, meer bepaald in het geval dat geen CPBW moet worden opgericht. Het gebrek aan een vakbondsafvaardiging betekent evenwel niet dat de werkgever geen aandacht moet besteden aan welzijnsaangelegenheden. In voorkomend geval zal de werkgever rechtstreeks het gesprek moeten aangaan met de werknemers.

HOOFDSTUK 6 – TRANSVERSALE KWESTIES

770. Het laatste hoofdstuk van dit deel is gewijd aan een aantal transversale kwesties die de voorgaande hoofdstukken overstijgen. In de eerste afdeling onderzoeken we of het raadzaam is om in de publieke sector sociale verkiezingen te organiseren. In de tweede afdeling focussen we op de ontslagbescherming van de overheidscontractanten. In de laatste afdeling belichten we het primaat van de politiek.

Afdeling 1 – Sociale verkiezingen

771. Een overkoepelende vraag is of het organiseren van sociale verkiezingen in de publieke sector wenselijk is. Om deze vraag te beantwoorden, dienen we een onderscheid te maken tussen de verschillende structuren.

§ 1. Sociale verkiezingen in de onderhandelingsstructuren nieuwe stijl

A. Terug van weggeweest?¹⁹⁰⁸

772. Er zou overwogen kunnen worden om (opnieuw) sociale verkiezingen op te zetten voor de aanduiding van de personeelsafgevaardigden in de comités waarbinnen wordt onderhandeld over de loon- en arbeidsvoorwaarden. Dit gebeurde ook al in het verleden, toen in de publieke sector sociale verkiezingen werden georganiseerd om uit te maken aan welke beroepsverenigingen het personeel de voordracht van afgevaardigden bij de departementale personeelsraden en bij de interdepartementale personeelsraad in de zin van de toenmalige titel XIV van het KB van 2 oktober 1937 wilde opdragen¹⁹⁰⁹. Ook in de vakbondsstatuten van een latere datum werd het systeem van de vakbondsverkiezingen behouden¹⁹¹⁰.

De eerste verkiezingen vonden plaats in 1938. Pas in 1949 werden voor de tweede keer verkiezingen georganiseerd. Bij deze verkiezingen werd slechts 24,40% van de stemmen uitgebracht op vakbonden die geen politieke banden hadden¹⁹¹¹. Dit was meer dan een halvering ten opzichte van 1938 waar nog 57% van de stemmen bij apolitieke vakbonden terecht kwam¹⁹¹². Crabbe en Dubois schrijven dit toe aan de algemene politisering van de

¹⁹⁰⁸ Zie R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechts-bibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 21-22 en 227-228.

¹⁹⁰⁹ Zie art. 14 tot en met art. 32 KB 14 december 1937 ter oprichting der personeelsraden.

¹⁹¹⁰ Zie art. 14 tot en met art. 35 KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

¹⁹¹¹ G. VANDERMEULEN, *Vakbondsrecht in de publieke sector. Ontwikkeling van de vrijheid van vakvereniging en van het inspraakrecht in de openbare diensten in België*, onuitg., proefschrift rechten Vrije Universiteit Brussel, 1979, 243. In 1955 bedroeg dat percentage zelfs nog maar 12,40% (V. CRABBE en P. DUBOIS, "Les élections syndicales du 5 juin 1959 dans le secteur public", *Res Publica* 1959, 123).

¹⁹¹² G. VANDERMEULEN, *Vakbondsrecht in de publieke sector. Ontwikkeling van de vrijheid van vakvereniging en van het inspraakrecht in de openbare diensten in België*, onuitg., proefschrift rechten Vrije Universiteit Brussel, 1979, 226, 243.

publieke opinie na de Tweede Wereldoorlog. Niettemin wist een aantal neutrale bonden zich toch staande te houden “a) soit parce qu’elles étaient très anciennes et qu’elles avaient des positions bien établies dans les vieilles administrations structurées (exemples: le ministère des Communications et celui des Finances); b) soit parce qu’elles ont profité de la défaveur dont sont frappés, dans certains milieux administratifs, les syndicats politiques”¹⁹¹³. De laatste verkiezingen in de publieke sector¹⁹¹⁴, met stemplicht voor het personeel¹⁹¹⁵, vonden plaats op 5 juni 1959¹⁹¹⁶.

773. Uit de parlementaire voorbereiding van de Wet van 19 december 1974 blijkt dat de toenmalige staatssecretaris niet te vinden was voor verkiezingen om de representativiteit van de vakbonden te bepalen. De overheid onderhandelt met de vakbonden van het overheids-personeel en het komt aan de vakbonden toe vrij hun afgevaardigden aan te wijzen. Sociale verkiezingen zouden ertoe leiden dat degenen die niet bij een vakbond aangesloten zijn, inspraak zouden hebben in de aanduiding van vakbondsafgevaardigden, wat niet mogelijk werd geacht. Verder wees de staatssecretaris op de spanningen die verkiezingen voor de ondernemingsraden in de private sector veroorzaken, wat ongunstig is. Tot slot zouden, volgens de parlementaire voorbereiding van de Wet van 19 december 1974, verkiezingen leiden tot een sfeer van onderling opbod, wat het normale verloop van de onderhandelingen bemoeilijkt¹⁹¹⁷.

774. Enkele decennia later was men wel gewonnen voor het idee van sociale verkiezingen in de publieke sector. In 2002 werd in de Kamer van volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel ingediend dat het uitschrijven van sociale verkiezingen verplicht zou maken in de openbare sector¹⁹¹⁸. Het wetsvoorstel beoogde een aanpassing van de Wet van 19 december 1974 in die zin, maar is nooit goedgekeurd geraakt.

¹⁹¹³ V. CRABBE en P. DUBOIS, “Les élections syndicales du 5 juin 1959 dans le secteur public”, *Res Publica* 1959, 134.

¹⁹¹⁴ De verkiezing die met toepassing van art. 14 KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten in de loop van het eerste half jaar van 1963 diende te worden gehouden, werd – blijkbaar voor onbepaalde tijd – uitgesteld (zie KB 6 juni 1963 tot verdaging van de syndicale verkiezing in de openbare diensten (BS 21 juni 1963)).

¹⁹¹⁵ Zie art. 35 KB 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

¹⁹¹⁶ V. CRABBE en P. DUBOIS, “Les élections syndicales du 5 juin 1959 dans le secteur public”, *Res Publica* 1959, 117-147.

¹⁹¹⁷ Verslag namens de verenigde commissies voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt uitgebracht door de heren Coens en Tibbaut bij het wetsontwerp tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *Parl.St. Kamer* 1973-74, nr. 424/9, 14, [www.dekamer.be/digidoc/ DPS/K2013/K20132339/K20132339.pdf](http://www.dekamer.be/digidoc/DPS/K2013/K20132339/K20132339.pdf).

¹⁹¹⁸ Wetsvoorstel ingediend door de heren Pieters en Bourgeois, houdende de verplichting om sociale verkiezingen uit te schrijven in de openbare sector, *Parl.St. Kamer* 2001-02, nr. 1610/001, [www.dekamer.be/FLWB/ pdf/50/1610/50K1610001.pdf](http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/50/1610/50K1610001.pdf).

B. Afweging

775. Er zijn zowel voor- als nadelen verbonden aan het organiseren van sociale verkiezingen voor de aanduiding van de personeelsvertegenwoordigers die deelnemen aan de onderhandelingen over de loon- en arbeidsvoorwaarden. Enerzijds zou via het organiseren van sociale verkiezingen voor een deel tegemoet kunnen worden gekomen aan een aantal van de bedenkingen bij de huidige regeling inzake representativiteit (*supra*, deel I, hoofdstuk 4, afdeling 3, § 1). Het voordeel van dergelijke verkiezingen is dat het resultaat een duidelijker beeld geeft van de daadwerkelijke representativiteit van de vakbonden (*supra*, nr. 129). Anderzijds is een punt van kritiek dat sociale verkiezingen mogelijk vooral de populariteit van de kandidaten weerspiegelen.

776. Op sectorniveau lijkt het niet aangewezen om sociale verkiezingen te organiseren. Overeenkomstig de huidige regeling die van toepassing is in de publieke sector, worden ook geen verkiezingen georganiseerd en in de private sector is dit evenmin het geval voor de aanduiding van de vertegenwoordigers die zitting hebben in de paritaire comités (*supra*, hoofdstuk 3, afdeling 2, § 2, C, 4). Binnen HR Rail zijn daarentegen wel sociale verkiezingen georganiseerd voor de gewestelijke paritaire commissies¹⁹¹⁹. Deze commissies zijn echter niet te vergelijken met paritaire comités in de zin van de Cao-wet¹⁹²⁰. We pleiten dan ook niet voor het organiseren van sociale verkiezingen met het oog op de aanwijzing van de personeelsvertegenwoordigers in de sectorcomités nieuwe stijl.

777. Op organisatieniveau zouden volgens ons voorstel subcomités worden opgericht. Deze sub-comités zijn deels vergelijkbaar met de ondernemingsraad. Wij pleiten ervoor om aan deze comités eveneens de taken toe te vertrouwen die in de private sector toekomen aan de ondernemingsraad (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 1, § 2). Vanuit deze optiek zou men kunnen argumenteren dat de aanduiding van de personeelsvertegenwoordigers die zitting hebben in de subcomités, moeten worden aangeduid via sociale verkiezingen, gegeven dat dit ook het geval is voor de ondernemingsraden. Dit argument gaat echter alleen op voor de subcomités op het provinciale en plaatselijke bestuursechelon. Voor de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten worden er daarentegen in principe geen subcomités opgericht op het niveau van de juridische werkgever. Er bestaat met andere woorden geen volledig parallellisme tussen de verschillende subcomités. Daarom zouden wij niet opteren voor

¹⁹¹⁹ Art. 126/2 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, ingevoegd bij art. 18 wet 3 augustus 2016 houdende diverse bepalingen inzake spoorwegen (BS 7 september 2016). De keuze voor sociale verkiezingen werd ingegeven vanuit de intentie om de interne democratie ten volle te laten spelen (MvT bij wetsontwerp 15 juni 2016 houdende diverse bepalingen inzake mobiliteit, *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 1889/1, 16, www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1889-/54K1889001-.pdf).

¹⁹²⁰ De gewestelijke paritaire commissies zijn regionale organen die instaan voor de regionale sociale dialoog binnen HR Rail (art. 126/1 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen). Het doel hiervan is om een sociale dialoog te garanderen op het meest adequate niveau aangaande specifieke concrete lokale problemen, zoals de werkregeling (art. 126/3, § 1 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen).

sociale verkiezingen, ook niet voor de subcomités opgericht voor de provinciale en plaatselijke besturen.

§ 2. Sociale verkiezingen in het CPBW

778. Voor de aanduiding van de personeelsvertegenwoordigers in het comité voor preventie en bescherming op het werk is het wel aangewezen om sociale verkiezingen te organiseren. We pleiten ervoor om de welzijnswetgeving volledig uitwerking te laten hebben in de publieke sector, met inbegrip van de oprichting van volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 2) en de hiermee gepaard gaande ontslagbescherming (*infra*, afdeling 2). In het verlengde hiervan is het meest passende voorstel om ook wat de organisatie van sociale verkiezingen betreft, niet in een afwijking te voorzien voor de publieke sector.

779. Volgens de geldende wetgeving worden de vertegenwoordigers van het personeel in de comités voor preventie en bescherming op het werk verkozen door de werknemers van de onderneming. Dit gebeurt via door de interprofessionele representatieve werknemersorganisaties voorgedragen kandidatenlijsten¹⁹²¹. De verkiezingen worden om de vier jaar gehouden¹⁹²². De verkiezingsprocedure maakt het voorwerp uit van de wet van 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen¹⁹²³.

¹⁹²¹ Art. 58, eerste en derde lid Welzijnswet Werknemers.

¹⁹²² Art. 58, vierde lid Welzijnswet Werknemers.

¹⁹²³ Zie art. 13 tot en met art. 80 wet 4 december 2007 betreffende de sociale verkiezingen (BS 7 december 2007).

Afdeling 2 – Ontslagbescherming overheidscontractanten

§ 1. Situering

780. Een ander heikel thema betreft de ontslagbescherming van de contractuele personeelsvertegenwoordigers. De bescherming die de personeelsleden genieten in de publieke sector, verschilt naargelang het gaat om een definitief benoemde ambtenaar, dan wel een overheidscontractant. De eerste categorie geniet een generieke bescherming op basis van het algemene vakbondsstatuut¹⁹²⁴. Deze bescherming geldt ook voor de vakbondsafgevaardigden die met een arbeidsovereenkomst werden aangeworven, maar deze personeelsleden kunnen gemakkelijk(er) worden ontslagen. Anders dan de definitief benoemde ambtenaren kunnen zij niet terugvallen op de vastheid van tewerkstelling, maar vallen ze onder de civiele ontslagregels. Daarom voorziet het algemene vakbondsstatuut voor de overheidscontractanten in een bijzondere ontslagregeling, die echter heel wat gebreken vertoont (*infra*, § 3). Aangezien we ervoor pleiten om in de publieke sector volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk op te richten, rijst de vraag naar een ontslagbescherming voor de contractueel tewerkgestelde personeelsvertegenwoordigers (*infra*, § 2).

§ 2. Ontslagbescherming contractuele afgevaardigden CPBW

A. Reden

781. In de particuliere sector hebben de vakbondsafgevaardigden die de taken van het CPBW op zich nemen, het genot van de ontslagbescherming conform de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden¹⁹²⁵. Deze regeling is niet van toepassing in de publieke sector. Nochtans lopen de contractuele vakbondsafgevaardigden in de publieke sector evengoed het risico om de werkgever tegen de borst te stoten bij het uitoefenen van hun prerogatieven, waardoor een (vol)waardige bescherming op zijn plaats is¹⁹²⁶.

782. Wanneer volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk zouden worden opgericht in de publieke sector (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 2), dient idealiter ook de ontslagbescherming vervat in de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden van toepassing te worden. Wij pleiten ervoor om deze regeling volledig uitwerking te laten hebben in de publieke sector en daar hoort de ontslagbescherming evengoed bij. Dit zou een grote stap vooruit zijn, aangezien momenteel de contractuele vakbondsafgevaardigden uit de

¹⁹²⁴ De belangrijkste bepaling op het vlak van de bescherming is terug te vinden in art. 87 van het KB van 28 september 1984. Overeenkomstig deze bepaling mogen tuchtstraffen, schorsing in het belang van de dienst, het ontslag van ambtswege en de afdanking niet worden toegepast op een vakbondsafgevaardigde voor handelingen die hij in die hoedanigheid rechtmatig verricht en die rechtstreeks verband houden met de door hem uitgeoefende prerogatieven.

¹⁹²⁵ Art. 52 Welzijnswet Werknemers.

¹⁹²⁶ P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, “De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?”, *NJW* 2021, 446, te verschijnen in september 2021.

publieke sector die zitting hebben in een overlegcomité dat in de plaats treedt van het CPBW, zich op geen enkele vorm van bijzondere (ontslag)bescherming kunnen beroepen (*supra*, nr. 267). Dit verschil in bescherming is moeilijk verenigbaar met het principe van de vakbondsvrijheid en het gelijkheidsbeginsel (*supra*, nr. 267).

783. De regeling vervat in de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden, is echter niet zomaar transfereerbaar naar de publieke sector, omdat in die wet een rol is weggelegd voor de paritaire organen¹⁹²⁷. Dit hoeft geen probleem te vormen, zoals mag blijken uit de ontslagregeling die de wetgever heeft uitgewerkt voor HR Rail¹⁹²⁸ en die goeddeels dezelfde is als deze van de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden. In deze regeling heeft men de taak van het paritair orgaan toevertrouwd aan de Nationale Paritaire Commissie. In de regeling die wij voorstellen, zou het gaan om het bevoegde sectorcomité nieuwe stijl (*infra*, nr. 786).

B. Ontslagregeling

784. Voor de personeelsafgevaardigden die effectief zijn verkozen, geldt de bescherming volgens de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden vanaf de dertigste dag voorafgaand aan de aanplakking van het bericht dat de verkiezingsdatum vaststelt, tot de datum waarop de bij de volgende verkiezingen verkozen kandidaten worden aangesteld¹⁹²⁹. De kandidaat-personeelsafgevaardigden die bij de verkiezingen worden voorgedragen en aan de voorwaarden van verkiesbaarheid voldoen, genieten hetzelfde voordeel ingeval het hun eerste kandidatuur betreft¹⁹³⁰. Voor de kandidaat-personeelsafgevaardigden die al eerder kandidaat waren en bij de vorige verkiezingen niet werden verkozen, blijft de bescherming duren tot twee jaar na de aanplakking van de uitslag van de verkiezingen¹⁹³¹.

785. De ontslagregeling houdt in dat dat personeelsafgevaardigden en kandidaat-personeelsafgevaardigden enkel kunnen worden ontslagen om een dringende reden die vooraf door het arbeidsgerecht werd aangenomen. Als de werkgever overweegt om een (kandidaat)-personeelsafgevaardigde om een dringende reden te ontslaan, moet hij hem en de organisatie

¹⁹²⁷ Zie bijvoorbeeld art. 2, § 1, eerste lid en § 5, eerste lid Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden.

¹⁹²⁸ Deze regeling is vervat in hoofdstuk 13 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, dat werd ingevoegd bij art. 19 tot en met art. 43 wet 18 maart 2018 houdende wijzigingen van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen en aan het Gerechtelijk Wetboek inzake de sociale verkiezingen voor bepaalde organen van sociale dialoog van de Belgische Spoorwegen (*BS* 22 maart 2018). Zie voor meer informatie: R. JANVIER, S. PALINCKX, P. HUMBLET en I. DE WILDE, *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 395-405.

¹⁹²⁹ Zie art. 2, § 2, eerste lid Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 163, § 2 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³⁰ Zie art. 2, § 3, eerste lid Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 163, § 3 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³¹ Zie art. 2, § 3, tweede lid Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 163, § 3 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

die hem heeft voorgedragen, hierover inlichten. Hij moet tevens bij verzoekschrift de zaak aanhangig maken bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank¹⁹³². De werkgever dient alle feiten te vermelden die naar zijn oordeel elke verdere professionele samenwerking onmiddellijk en definitief onmogelijk maken vanaf het ogenblik waarop zij door de arbeidsgerechten als juist en voldoende zwaarwichtig zouden worden beoordeeld. In geen geval mogen deze zaken verband houden met de uitoefening van het mandaat van vakbondsafgevaardigde¹⁹³³. Vervolgens start een onderhandelingsperiode van vijf dagen, waarbinnen het personeelslid en zijn vakorganisatie de werkgever in kennis stellen van hun standpunt over de ingeroepen feiten¹⁹³⁴. Onmiddellijk na die onderhandelingsperiode tracht de voorzitter van de arbeidsrechtbank de partijen te verzoenen. Lukt dit niet, dan maakt de voorzitter hiervan melding in de beschikking en spreekt hij zich uit over de eventuele schorsing van de arbeidsovereenkomst van de personeelsafgevaardigde tijdens de duur van de procedure betreffende de erkenning van de dringende reden¹⁹³⁵. Als de werkgever na afloop van de onderhandelingsperiode bij zijn voornemen blijft om te ontslaan om dringende reden, moet hij de zaak aanhangig maken bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank volgens de vormen van het kort geding¹⁹³⁶. Indien de partijen niet kunnen worden verzoend, maakt de voorzitter hiervan melding in de beschikking en verwijst hij de zaak naar een kamer van de arbeidsrechtbank¹⁹³⁷. Tegen het eindvonnis van de arbeidsrechtbank kan hoger beroep worden aangetekend¹⁹³⁸.

786. Gaat het om een ontslag om economische of technische redenen, dan moet de werkgever de kwestie voorleggen aan het bevoegde paritair comité of bij ontstentenis van dergelijk orgaan, bij de Nationale Arbeidsraad. In de publieke sector zou dit het bevoegde sectorcomité nieuwe stijl zijn. Dit comité moet zich uitspreken over het al dan niet bestaan van de aangevoerde economische of technische redenen binnen de twee maanden vanaf de aanvraag die de werkgever heeft gedaan. Bij gebrek aan een beslissing binnen deze termijn, mag de werkgever het personeelslid enkel ontslaan bij sluiting van (een afdeling van) de onderneming of in geval van het ontslag van een welbepaalde personeelsgroep. Behalve in deze gevallen mag de werkgever niet tot ontslag overgaan alvorens de arbeidsgerechten het bestaan van de economische of technische redenen erkend hebben. Om deze erkenning te

¹⁹³² Art. 4, § 1 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 165, § 1 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³³ Art. 4, § 3 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 165, § 3 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³⁴ Art. 5, § 1 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 166, § 1 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³⁵ Art. 5, § 3 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 166, § 3 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³⁶ Art. 6 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 167 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³⁷ Art. 8 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 169 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹³⁸ Art. 11, § 1, eerste lid Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 172, § 1, eerste lid wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

verkrijgen, moet de werkgever een verzoek tot erkenning aanhangig maken bij de voorzitter van de arbeidsrechtbank¹⁹³⁹. De zaak wordt in behandeling genomen om de partijen te verzoenen. Is geen verzoening tussen de partijen mogelijk, dan verwijst de voorzitter de zaak naar een kamer van de rechtbank. Binnen de dertig werkdagen vindt vervolgens een zitting plaats in de arbeidsrechtbank¹⁹⁴⁰.

787. Wanneer de werkgever een einde maakt aan de arbeidsovereenkomst zonder de voorwaarden en/of de procedure na te leven, kan het personeelslid of de organisatie die zijn kandidatuur heeft voorgedragen, zijn re-integratie in de onderneming aanvragen onder dezelfde voorwaarden als deze die hij voor de beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst genoot¹⁹⁴¹.

Indien het personeelslid zelf of de organisatie die zijn kandidatuur heeft voorgedragen, zijn re-integratie niet hebben aangevraagd binnen de vooropgestelde termijnen, is de werkgever een bijzondere ontslagvergoeding verschuldigd tenzij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst plaatsvond voor de indiening van de kandidaturen¹⁹⁴².

Een laatste hypothese is dat het personeelslid zelf of de organisatie die zijn kandidatuur heeft voorgedragen, zijn re-integratie heeft aangevraagd en deze door de werkgever niet werd aanvaard binnen de dertig dagen na de dag waarop het verzoek per ter post aangetekende brief naar de werkgever werd verzonden. In dat geval moet de werkgever aan het personeelslid de vergoeding van twee, drie of vier jaar loon betalen, evenals het loon voor het nog resterende gedeelte van de periode tot aan het einde van het mandaat van de leden die het personeel vertegenwoordigen bij de verkiezingen waarvoor het personeelslid kandidaat is geweest¹⁹⁴³.

De gecombineerde vergoeding is ook verschuldigd als het personeelslid ontslag heeft genomen om dringende reden en de dringende reden werd erkend, of wanneer de ontslagprocedure niet of niet correct werd gevolgd¹⁹⁴⁴.

¹⁹³⁹ Art. 3, § 1 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 164, § 1 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹⁴⁰ Art. 8 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden.

¹⁹⁴¹ Art. 14 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 175 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹⁴² Art. 16 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 177 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹⁴³ Art. 17 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 178 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

¹⁹⁴⁴ Art. 18 Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden; art. 179 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

§ 3. Ontslagbescherming andere contractuele vakbondsafgevaardigden

788. Het algemene vakbondsstatuut bevat een bijzondere ontslagbescherming ten voordele van de contractuele vakbondsafgevaardigden¹⁹⁴⁵. Deze goedbedoelde poging om tegemoet te komen aan de kwetsbare positie van de overheidscontractanten vertoont echter heel wat gebreken (*supra*, deel I, hoofdstuk 9, afdeling 2, § 2, B).

789. Het grote minpunt van de bestaande bescherming is dat slechts een beperkt aantal contractueel tewerkgestelde vakbondsafgevaardigden kan worden beschermd (*supra*, nr. 266). Men zou dit probleem kunnen minimaliseren door de ontslagbescherming voor te behouden voor de contractuele personeelsleden die daadwerkelijk als vakbondsafgevaardigden optreden. Die vereiste wordt momenteel niet gesteld, sterker nog, zelfs contractanten die geen lid zijn van een vakorganisatie, komen – althans in theorie – in aanmerking voor de bescherming (*supra*, nr. 266). Deze personeelsleden hebben de bescherming echter niet nodig en dit gaat bovendien – gelet op het maximum aantal – ten koste van het aantal contractuele vakbondsafgevaardigden die kunnen worden beschermd. Bijkomend kan men overwegen om het maximum aantal te beschermen contractanten te verhogen.

790. Tot slot verdient het aanbeveling om in het vakbondsstatuut een sanctie in te schrijven voor het geval de procedure niet wordt nageleefd of in geval van een onrechtmatig ontslag. Momenteel kan de contractant zich enkel tot de arbeidsrechtbank wenden met het oog op het verkrijgen van een schadevergoeding op grond van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek (*supra*, nr. 266). Het staat vast dat de bescherming van vakbondsafgevaardigden met een arbeidsovereenkomst zonder sanctie-mechanisme weinig voorstelt. Het is dan ook de vraag of de Belgische regelgeving niet strijdig is met een aantal internationaalrechtelijke bepalingen¹⁹⁴⁶.

Artikel 4 IAO-Verdrag nr. 151¹⁹⁴⁷ bijvoorbeeld stelt een “adequate” bescherming voorop tegen ontslag omwille van vakbondsactiviteiten. Een regeling zonder sancties – zoals nu het geval is – kan die toets moeilijk doorstaan. In een vonnis van 14 oktober 2019 stelde de arbeidsrechtbank te Henegouwen¹⁹⁴⁸ vast dat de bijzondere ontslagbescherming ten voordele

¹⁹⁴⁵ Bij art. 2 KB 25 september 1995 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 werd een hoofdstuk VII ingevoegd in titel VI van het KB 28 september 1984.

¹⁹⁴⁶ Het is dan ook eigenaardig dat de IAO de Belgische bescherming wel als “compleet” beschouwt (X, *La négociation collective dans la fonction publique: un chemin à suivre*, Genève, BIT, 2013, 30, nr. 104). Dit zegt iets over de oppervlakkigheid, *c.q.* de goedgelovigheid van deze organisatie.

¹⁹⁴⁷ IAO-Verdrag nr. 151, 27 juni 1978 betreffende de bescherming van het vakverenigingsrecht en procedures voor het vaststellen van arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst, goedgekeurd bij wet 4 april 1991 (*BS* 26 juli 1991).

¹⁹⁴⁸ Arbrb. Henegouwen (afd. Charleroi) 14 oktober 2019, AR 17/1.884/A, onuitg. en, voor een commentaar bij dit vonnis, J. JACQMAIN, “Tu ne licenciera pas justement un délégué syndical contractuel”, *Statut des*

van de overheidscontractanten veel minder groot is dan deze in de private sector. De rechtbank oordeelde dat dit ongerechtvaardigde verschil een fout vormt van de kant van de Belgische Staat die geen specifieke wetgeving heeft opgesteld. De schade van het ten onrechte ontslagen personeelslid van een intercommunale werd vastgesteld op 1 symbolische euro als vergoeding van de morele schade.

Het is weinig waarschijnlijk dat deze rechtspraak school zal maken. Het is aan de wetgever om in te grijpen. Hierbij zou de bijzondere ontslagbescherming ten voordele van de contractuele personeelsleden die kandidaat zijn (geweest) voor de sociale verkiezingen van HR Rail als inspiratiebron kunnen dienen¹⁹⁴⁹⁻¹⁹⁵⁰. Deze regelgeving is een kopie van de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden (*supra*, § 2) met een beperkt aantal eigen accenten die zijn ingegeven door de specificiteit van de onderneming. Als het kan voor de spoorwegen, waarom dan niet voor gans de publieke sector? Waarschijnlijk zal worden opgeworpen dat de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen werd aangepast omwille van de introductie van sociale verkiezingen en dus kaderde in een ruimere operatie. Het verbinden van het een aan het ander is evenwel geen *must*. In de private sector is in de meeste sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten – in uitvoering van Cao nr. 5 van 24 mei 1971 – ingeschreven dat vakbondsafgevaardigden worden aangeduid door de werknemersorganisaties en niet worden verkozen¹⁹⁵¹. Toch zijn ook zij beschermd¹⁹⁵²⁻¹⁹⁵³.

Een exacte kopie van de ontslagregeling van toepassing in de private sector lijkt ons echter niet de beste oplossing en is wellicht ook praktisch moeilijk implementeerbaar, al was het maar omdat er in de publieke sector geen sociale verkiezingen plaatsvinden, met uitzondering van ons voorstel om verkiezingen te organiseren voor de CPBW's (*supra*, afdeling 1, § 2). Dit neemt niet weg dat het vastleggen van een vergoeding bij onrechtmatig ontslag een eerste stap in de goede richting zou kunnen zijn. Daarvoor zal een aangepaste formule bedacht

administrations locales et provinciales, Actualités en bref, Brussel, Wolters Kluwer, juni 2020, nr. 339.6, 10-14.

¹⁹⁴⁹ Deze regeling is vervat in hoofdstuk 13 wet 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, dat werd ingevoegd bij art. 19 tot en met art. 43 wet 18 maart 2018 houdende wijzigingen van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen en aan het Gerechtelijk Wetboek inzake de sociale verkiezingen voor bepaalde organen van sociale dialoog van de Belgische Spoorwegen (*BS* 22 maart 2018). In de wet wordt de term “syndicale afgevaardigde” gebruikt, daar waar de correcte term “personeelsafgevaardigde” is.

¹⁹⁵⁰ Het is markant dat de wetgever een bescherming heeft ingebouwd voor een groep personeelsleden die vrij beperkt is. Het aantal contractuele personeelsleden schommelde in 2020 immers maar rond de 8% van het totale personeelsbestand.

¹⁹⁵¹ Zie P. HUMBLET en J. VANTHOURNOUT, “Het statuut van de leden van de vakbondsafvaardiging” in M. DE GOLS en M. RIGAUX, *Overlegorganen in de onderneming*, Mechelen, Kluwer, 2009, 357-386

¹⁹⁵² Zie P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, “De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?”, *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

¹⁹⁵³ Zie P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, “De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?”, *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

moeten worden, waarbij de anciënniteit een parameter kan zijn. Of het opleggen van een fikse (ontslag)vergoeding volstaat opdat de overheid de spelregels van de vakbondsvrijheid zou respecteren, is echter niet zeker. Vanuit macro-economisch perspectief is het uiteindelijk de belastingbetaler die deze factuur mee betaalt. Een alternatief is om de overheid ertoe te verplichten om het ten onrechte ontslagen contractuele personeelslid te re-integreren, naar analogie met de algemeen verplichte re-integratie van een ambtenaar als de Raad van State het ontslag van deze laatste, om welke reden dan ook, heeft vernietigd¹⁹⁵⁴. Eén ding staat buiten kijf: wil de overheid de geest respecteren van IAO-Verdrag nr. 151, dan zal dringend moeten worden ingegrepen. Ook de contractanten in overheidsdienst die zich als vakbondsafgevaardigde opwerpen, hebben recht op een adequate bescherming¹⁹⁵⁵.

Afdeling 3 – Primaat van de politiek

791. Dat er ook in Nederland nog steeds een verschil bestaat tussen de publieke en de private sector, blijkt onder meer uit het primaat van de politiek. Dit principe zorgt ervoor dat de politiek voorrang heeft op de rechten van de ondernemingsraad aangaande de uitvoering en het beleid van taken van publiekrechtelijke lichamen, zodat de politiek-democratische besluitvorming niet kan worden gedwarsboomd (*supra*, deel II, hoofdstuk 15, afdeling 4, § 2). De Nederlandse Wet op de ondernemingsraden voorziet hierop een uitzondering voor wat betreft de gevolgen van besluiten voor de personeelsleden. Denk bijvoorbeeld aan de gevolgen die het personeel ondervindt van een reorganisatie.

792. In België dient vooral rekening te worden gehouden met het primaat van de politiek binnen de sectorcomités nieuwe stijl en de subcomités. De overheid moet immers de vrijheid behouden om een beleid te voeren. Daarom stellen wij voor om voor wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie, evenals voor strategische beleidsbeslissingen die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel, geen overeenstemmingsvereiste in te voeren. In de plaats daarvan dient – bij wijze van vormvereiste – verplicht het advies te worden ingewonnen van de vakbonden (*supra*, nr. 735). Deze aangelegenheden dienen dus te worden onderscheiden van de aangelegenheden waarvoor een meerderheidsvereiste geldt (*supra*, nr. 730).

¹⁹⁵⁴ P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, “De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?”, *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

¹⁹⁵⁵ Zie P. HUMBLET, R. JANVIER, I. DE WILDE en S. PALINCKX, “De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?”, *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

HOOFDSTUK 7 – DEELBESLUIT

793. Het staat buiten kijf dat het huidige vakbondsstatuut dringend aan herziening toe is. Hierbij zijn verschillende pistes denkbaar, de ene al ingrijpender dan de andere.

Tabel 45 – Piste 1: vakbondsstatuut in een verbeterde vorm

PISTE 1: VAKBONDSSTATUUT IN EEN VERBETERDE VORM
<p>Structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> → Uitzuiveren bestaande structuren → Installeren onafhankelijk interfederaal studiecentrum → Herstructureren onderhandelingscomités → Opheffen overlegcomités
<p>Sociale (gespreks)partners</p> <ul style="list-style-type: none"> → Verminderen aantal leden per delegatie → Opheffen gedateerde bepalingen → Neutrale voorzitter, die deel uitmaakt van het onafhankelijk interfederaal studiecentrum → Opgeschoonde samenstelling werkgeversdelegatie → Duidelijke en herstelde invulling representativiteit → Toekenning functionele rechtspersoonlijkheid aan de representatieve vakorganisaties
<p>Bevoegdheden</p> <ul style="list-style-type: none"> → Opheffen inhoudsloze bepalingen → Overkoepelend comité met adviesbevoegdheid → Afschaffen overlegaangelegenheden → Introductie overeenstemmingsvereiste → Uitbreiden onderhandelingsaangelegenheden
<p>Bijzondere regelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> → Zoveel mogelijk bijzondere regelingen integreren in de algemene regeling → Voor categorieën waarvoor bijzondere regeling aangewezen is, moet een volwaardig en transparant systeem van collectieve inspraak worden opgezet
<p>Sociale bemiddeling</p> <ul style="list-style-type: none"> → Onttrekken van taken aan sociaal bemiddelaars die overlappen met taken secretariaat overkoepelend comité → Sociaal bemiddelaars maken deel uit van het onafhankelijke interfederale studiecentrum → Opnemen bepaling die stelt dat de onderhandelingsprocedure pas wordt verdergezet na afloop van de bemiddelingsprocedure

794. De minst invasieve optie is het aanbrengen van verbeteringen aan de huidige regeling, door binnen het actuele kader de knelpunten van deze regeling zoveel als mogelijk weg te werken.

795. Een eerste verbetering zou kunnen worden gerealiseerd door de structuren aan te passen aan het veranderde bestuurlijke landschap. Ten gevolge van de bevoegdheids-overdrachten naar de gemeenschappen en de gewesten hebben een aantal comités hun bestaansreden verloren, waardoor zij kunnen worden afgeschaft. Dit is onder meer het geval voor het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, de afdelingen van dit comité en zelfs voor enkele onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C¹⁹⁵⁶ (*supra*, nr. 549).

Verder zijn het subcomité en het secretariaat binnen het Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten niet meer operationeel. Wat het secretariaat betreft, pleiten wij voor een her-activatie (*supra*, nrs. 552, 555 en 556). De belangrijke bevoegdheden die aan dit orgaan zijn toevertrouwd, waaronder het opvolgen van de cao's gesloten in de NAR en van Europese dossiers en richtlijnen, verdienen de nodige aandacht. Hiernaast pleiten wij voor de installatie van een onafhankelijk interfederaal studiecentrum, dat onder meer belast zou worden met de systematische opvolging van de evolutie van de loon- en arbeidsvoorwaarden in de publieke en de private sector. Wij stellen voor om ook de voorzitters van de verschillende comités en de sociaal bemiddelaars een plaats te geven binnen dit studiecentrum (*supra*, nr. 557).

Ook het bestaan van Comité B kan in vraag worden gesteld. Momenteel behandelt het Comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten in weerwil van zijn benaming bijna uitsluitend aangelegenheden die het federale overheidspersoneel aanbelangen (*supra*, nr. 559). Het sluit dan ook beter aan bij de bestuurlijke realiteit om dit comité af te schaffen en de sectorcomités te hergroeperen. Ons voorstel is om een sectorcomité nieuwe stijl te creëren voor de federale overheid en elk van de gemeenschappen en de gewesten. Desgewenst kunnen subcomités worden opgericht (*supra*, nr. 560). De onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C worden eveneens omgevormd tot sectorcomités nieuwe stijl. Subcomités zullen in de plaats treden van de bijzondere comités. Het bestaande Gemeenschappelijk Comité voor alle overheidsdiensten krijgt de benaming "overkoepelend comité" (*supra*, nr. 563).

796. Mogelijk valt het op dat de verbeterde versie enkel de onderhandelingscomités herstructureert. Van de overlegcomités wordt geen melding gemaakt. De eenvoudige verklaring hiervoor is dat wij suggereren om af te stappen van het onderscheid tussen onderhandeling en overleg. Het is meer passend om in de plaats van overlegcomités, "echte" comités voor preventie op het werk op te richten (*supra*, hoofdstuk 5, afdeling 2, § 2).

797. Wat de sociale gesprekspartners betreft, zou het terugschroeven van het maximum aantal leden per delegatie een lichte verbetering betekenen. Zodoende wordt een vlot(ter)

¹⁹⁵⁶ Meer bepaald de onderafdeling Franse Gemeenschap en de onderafdeling Duitstalige Gemeenschap binnen de eerste afdeling van Comité C.

verloop van de onderhandelingen bewerkstelligd (*supra*, nr. 571). Ook de samenstelling van de overheidsdelegatie is voor verbetering vatbaar. Een heel aantal bepalingen zijn door de tijd achterhaald of zijn inhoudsloos geworden ten gevolge van de gewijzigde bestuurscontext (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 2, § 2, A). Het zou duidelijker en overzichtelijker zijn om deze bepalingen op te heffen.

798. Naast deze technische ingrepen (*supra*, nr. 797), kunnen ook enkele inhoudelijke correcties de huidige regeling verbeteren. Zo raden wij aan om te werken met een neutrale voorzitter, die deel uitmaakt van het onafhankelijke interfederale studiecentrum, zodat geen schijn van partijdigheid meer kan ontstaan (*supra*, nrs. 578 en 585). Verder verdient het aanbeveling om waar nodig tripartiet sociaal overleg mogelijk te maken. Zo moeten wat de provinciale en plaatselijke besturen betreft, de eigenlijke werkgevers via hun belangenorganisaties een officiële plaats krijgen aan de onderhandelingstafel (*supra*, nr. 580). In de onderwijssector vormen de inrichtende machten de derde partij (*supra*, nr. 581). De bevoegdheidswijzigingen en de hieraan gekoppelde gewijzigde structuren die wij voorstellen (*supra*, nr. 795) hebben ook een invloed op de leden die van rechtswege zitting hebben in de comités.

799. Wat de werknemersvertegenwoordiging betreft, is het van belang om een duidelijke invulling te geven aan het begrip “representativiteit”. Idealiter wordt dezelfde invulling aangehouden in de verschillende wetteksten (*supra*, nr. 600), maar minstens dient telkens ondubbelzinnig te worden aangegeven hoe men de representativiteit moet begrijpen telkens wanneer hiernaar wordt verwezen (*supra*, nr. 599).

Een van de voornaamste kritieken met betrekking tot de representativiteit is het weglaten van de kwantitatieve vereiste in de vorm van een ledenbestand van 10% van de personeelssterkte. De automatische representativiteit van de liberale vakbond staat in schril contrast met de criteria waaraan een vierde vakbond moet voldoen om als representatief te worden beschouwd (*supra*, nrs. 601 en 602). Het herinvoeren van de 10%-ledensterkte lijkt ons aangewezen opdat representativiteit in de werkelijke betekenis van het woord niet zou worden uitgehold.

Tot slot zou er een regeling moeten komen die het mogelijk maakt voor de representatieve vakorganisaties om de collectieve belangen van hun leden te behartigen. Onze suggestie is om naar het voorbeeld van de private sector functionele rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan de deze vakorganisaties (*supra*, nr. 606).

800. Op het vlak van de bevoegdheden is de eerste stap om de inhoudsloze bepalingen te schrappen, zodat de wetgeving overzichtelijker wordt (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 3, § 1). Verder is het aangewezen om het overkoepelend comité een nieuwe rol toe te bedelen en zijn adviesbevoegdheid te versterken. We raden aan om het advies van het overkoepelend

comité te vragen telkens het advies van de NAR nodig is aangaande regelgeving die ook de publieke sector aanbelangt (*supra*, nr. 612).

801. Een volgend verbeterpunt betreft de introductie van een overeenstemmingsvereiste, waardoor de overheidswerkgever verplicht is om overeenstemming te bereiken met de meerderheid van de representatieve vakorganisaties over (wijzigingen van) de loon- en arbeidsvoorwaarden van haar personeelsleden. Die vereiste zou met andere woorden tot gevolg hebben dat de overheid niet langer eenzijdig wijzigingen kan aanbrengen aan de rechten en verplichtingen van de ambtenaren, wat een groot minpunt is van de huidige regeling (*supra*, hoofdstuk 2, afdeling 3, § 4).

802. Het zou de kwaliteit van het sociaal overleg in de publieke sector ten goede komen als de vakbonden ook zouden worden betrokken bij beleidsbeslissingen die een weerslag hebben op het personeel. Momenteel is de overheid niet verplicht om de vakbonden te consulteren wanneer zij een strategisch beleid wil uitzetten, hoewel de implementatie daarvan vaak een aanzienlijke invloed heeft op het personeel (*supra*, nr. 620). Omdat hier het primaat van de politiek hier speelt, zou het gaan om een adviesbevoegdheid, met dien verstande dat het advies wel een vormverplichting uitmaakt.

803. Een volgende suggestie ter verbetering van het huidige vakbondsstatuut heeft betrekking op de bijzondere regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen. Wij bevelen aan om zo veel mogelijk van die regelingen in het algemene vakbondsstatuut te integreren. Dit moet volgens ons zeker mogelijk zijn voor de regelingen die een zeer grote gelijkheid vertonen met het algemene vakbondsstatuut. Eventuele specificiteiten kunnen een plaats krijgen binnen de algemene regeling (*supra*, nr. 623). Voor sommige categorieën is dit geen optie, zoals voor de diverse instanties die deel uitmaken van of aanleunen bij de wetgevende macht, gelet op het beginsel van de scheiding der machten. Voor deze beroepsgroepen komt het er vooral op aan om meer transparantie te creëren. Tot slot lijkt ons het uitwerken van een regeling aangaande de collectieve arbeidsverhoudingen voor de magistraten van de rechterlijke orde en de ambtsdragers bij de Raad van State eveneens een waardevolle aanbeveling (*supra*, nr. 625).

804. Het laatste aspect waarvoor wij verbetervoorstellen hebben gedaan, betreft de sociale bemiddeling. In de eerste plaats is het zaak om de overlap tussen het takenpakket van de sociaal bemiddelaars en het secretariaat van het overkoepelend comité weg te werken (*supra*, nr. 629). In de tweede plaats zou het een goed idee zijn om de sociaal bemiddelaars onder te brengen in het onafhankelijke interfederale studiecentrum. Doordat de sociaal bemiddelaars onder het hiërarchische gezag staan van de overheid, die eveneens als werkgever betrokken partij is, bestaat er een gevaar voor belangenvermenging (*supra*, nr. 633). Eigen aan de huidige regeling is dat de overheid eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden kan vastleggen, waardoor er daarenboven stimuli ontbreken om voor sociale bemiddeling te

kiezen. Deze stimuli zouden er wel zijn als een overeenstemmingsvereiste van kracht zou worden in de publieke sector (*supra*, nr. 634). Tot slot dient een bepaling te worden ingevoerd die stelt dat de onderhandelingsprocedure wordt opgeschort op het ogenblik dat de procedure van sociale bemiddeling van start gaat. De onderhandelingen kunnen worden verdergezet nadat de sociale bemiddeling is afgelopen (*supra*, nr. 634).

805. Hoewel de bestaande regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector al merkelijk zou kunnen worden gemoderniseerd door bovenstaande suggesties in acht te nemen, zouden er nog behoorlijk wat nadelen verbonden blijven aan deze opgeknapte regeling. Een van de grootste gebreken is dat in de publieke sector geen juridisch bindende akkoorden kunnen worden gesloten. Het invoeren van een overeenstemmingsvereiste kan deels deze kritiek ontmijnen (*supra*, nr. 801), maar dan verandert nog niets aan het feit dat het resultaat van de onderhandelingen nog steeds moet worden omgezet in bindende regelgeving. Om dit te verhelpen, dient de bestaande regeling dan ook grondiger te worden herzien. Een eerste idee is om de publieke sector onder het toepassingsgebied te brengen van de Cao-wet (*infra*, piste 2). Een tweede mogelijkheid is om een nieuwe, eigenzinnige regeling uit te werken voor de publieke sector (*infra*, piste 3).

Tabel 46 – Piste 2: uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector

PISTE 2: UITBREIDING VAN DE CAO-WET TOT DE PUBLIEKE SECTOR
<p>Structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> → Creëren publieke kamer of afdeling binnen de Nationale Arbeidsraad → Oprichten paritaire overheidscomités, die worden ingedeeld volgens het bestuursniveau → Opzetten paritaire subcomités per provinciale en plaatselijke overheidsdienst en een verdere opdeling van de andere paritaire comités volgens het functioneel autonomie criterium → Integreren secretariaat overkoepelend comité in secretariaat Nationale Arbeidsraad
<p>Sociale (gespreks)partners</p> <ul style="list-style-type: none"> → Paritaire samenstelling → Neutrale voorzitter → Afwijkende bepaling invoeren zodat individuele werkgevers collectieve arbeidsovereenkomsten kunnen sluiten → Afwijkende bepaling opnemen betreffende de specifieke samenstelling van de overheidsafvaardiging → Invoeren 10%-ledenvereiste voor vakorganisaties die zitting hebben in paritaire overheids(sub)comités

Tabel 46 – Piste 2: uitbreiding van de Cao-wet tot de publieke sector (vervolg)

PISTE 2: UITBREIDING VAN DE CAO-WET TOT DE PUBLIEKE SECTOR
<p>Bevoegdheden</p> <p>→ Afwijkende bepaling met het oog op het instellen van meerderheidsvereiste in plaats van een unanimiteitsvereiste</p> <p>→ Mogelijkheid creëren om cao's voor bepaalde duur te sluiten (met of zonder verlengingsbeding)</p> <p>→ Afwijkende bepaling aangaande de binding voor de publieke sector: een cao is bindend voor alle overheidswerkgevers die onder het bevoegde paritair overheidscomité vallen</p> <p>→ Adviesbevoegdheid NAR: advies kamer publieke sector vragen telkens de regelgeving ook betrekking heeft op de publieke sector</p> <p>→ Adviesbevoegdheid van de kant van de paritaire overheidscomités aangaande wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie en betreffende beleidsbeslissingen</p>
<p>Gezondheidssector</p> <p>→ Publiekrechtelijke gezondheidssectoren worden onder het toepassingsgebied van de Cao-wet gebracht</p> <p>→ Publieke inrichtingen en diensten worden onder de bestaande paritaire comités voor de private gezondheidssector gebracht</p> <p>→ Bestaande werkgevers(organisaties) worden betrokken bij de onderhandelingen</p>

806. De vraag of de publieke sector onder het toepassingsgebied van de Cao-wet kan worden gebracht, valt niet eenduidig te beantwoorden.

807. Wat de structuren betreft, is het vooral voor de onderhandelingen op sectorniveau en op organisatieniveau ietwat omslachtig om de publieke sector onder te brengen in de bestaande structuren van de private sector. Op sectorniveau zouden paritaire overheidscomités moeten worden gecreëerd, die onvermijdelijk een andere indeling zouden volgen dan de paritaire comités die bestaan voor de private sector. In laatstgenoemde sector is de hoofdactiviteit van de onderneming het onderscheidende criterium, daar waar men in de publieke sector uitgaat van de bestuursniveaus (*supra*, nr. 662). De onderhandelingen op het niveau van de individuele besturen en instellingen vindt in de publieke sector momenteel plaats in speciaal daartoe opgerichte comités. In de private sector vinden de onderhandelingen op ondernemingsniveau plaats tussen de individuele werkgever en de vakbondsafvaardiging buiten een paritair orgaan. Een mogelijke oplossing is om te werken met subcomités, die mee worden ondergebracht in het model van de paritaire overheidscomités (*supra*, nr. 665). Op overkoepelend niveau bestaan er weinig bezwaren om de publieke sector onder de bevoegdheid van de Nationale Arbeidsraad te brengen. Wel is het aangewezen om in twee kamers of afdelingen te voorzien: één voor de publieke sector en één voor de private sector (*supra*, nr. 660).

808. Daar waar op het vlak van de structuren relatief eenvoudig een model kan worden uitgewerkt waarbinnen de publieke sector een plaats krijgt, ligt dit al iets moeilijker met betrekking tot de sociale gesprekspartners. Zo kan een individuele werkgever overeenkomstig de Cao-wet geen ondertekenende partij zijn bij een akkoord gesloten op overkoepelend niveau of op bedrijfstakniveau. Dit gebeurt door werkgeversorganisaties. Dit is goed nieuws voor de bestaande werkgeversorganisaties voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Zij zouden kunnen deelnemen aan de onderhandelingen via vertegenwoordiging in de overheidsdelegatie (*supra*, nr. 670). In de publieke sector is het echter niet altijd mogelijk om te werken met werkgeversorganisaties, om de eenvoudige reden dat binnen bepaalde comités een individuele werkgever de partij is. Daarom zou een afwijkende bepaling moeten worden ingevoerd in de Cao-wet (*supra*, nr. 670). Dergelijke bepaling is ook nodig om de specifieke samenstelling van de overheidsdelegatie in de publieke sector te waarborgen. De aanwijzing van de leden van deze delegatie die – naast de leden van rechtswege – zitting zullen hebben in de comités, zouden niet langer worden aangeduid door de (neutrale) voorzitter, maar door de bevoegde regering (*supra*, nr. 674).

809. Wat de werknemersorganisaties betreft, is vooral de representativiteit een cruciaal gegeven. Op intersectoraal niveau wordt de representativiteit van de vakorganisaties in de publieke sector thans al op dezelfde wijze ingevuld als in de private sector. Het algemene vakbondsstatuut verwijst naar de criteria die gelden om zitting te hebben in de NAR (*supra*, nr. 676). Bovendien leidt representativiteit op interprofessioneel niveau tot representativiteit op sectoraal niveau. Het is echter de minister die bepaalt welke organisaties zitting hebben in de paritaire comités (*supra*, nr. 679). Omdat er vragen rijzen bij de automatische representativiteit van de liberale vakbond (*supra*, nr. 119), stellen wij voor om voor de paritaire overheidscomités opnieuw een 10%-ledenvereiste in te voeren (*supra*, nrs. 603 en 687). Wanneer de Cao-wet van toepassing zou worden, zou de mogelijkheid om andere dan de traditionele vakbonden toe te laten tot de onderhandelingen, vervallen. Op zich is het verdedigbaar om deze mogelijkheid voor de publieke sector wel te behouden. Hier staat tegenover dat NUOD, de enige vakorganisatie die erin is geslaagd om het bewijs te leveren van een ledenbestand van 10% voor Sectorcomité II – Financiën, er allicht niet meer in zal slagen om dit bewijs te leveren wanneer slechts één paritair overheidscomité zou worden opgericht voor het voltallige federale overheidspersoneel (*supra*, nr. 559).

810. Bepaalde uitgangspunten van de Cao-wet zouden een aanzienlijke verbetering betekenen voor het systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Dit is het geval voor de paritaire samenstelling van de onderhandelingscomités, zodat op voet van gelijkheid kan worden onderhandeld met het oog op het sluiten van juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten (*supra*, nr. 666). Verder is ook een neutrale voorzitter een pluspunt (*supra*, nr. 672).

811. Op het vlak van de bevoegdheden doen zich de meeste moeilijkheden voor. In de eerste plaats bepaalt de Cao-wet dat de sociale partners een cao kunnen sluiten over de individuele en collectieve betrekkingen tussen werknemers en werkgevers en over de rechten en verplichtingen van de contracterende partijen (*supra*, nr. 688). In de publieke sector moet echter ook worden onderhandeld over wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel. Ons voorstel is om op dat punt aan de paritaire overheidscomités een verplicht na te leven adviesbevoegdheid te verlenen (*supra*, nr. 688).

812. De toepassing van de Cao-wet is een logisch antwoord op het gebrek aan een systeem van juridisch bindende collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector. Conform deze wet dient de werkgever verplicht eensgezindheid te bereiken met de representatieve vakorganisaties over de loon- en arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden. Dit zou een grote vooruitgang betekenen aangezien het huidige eenzijdige wijzigingsrecht van de overheid een groot manco is. De Cao-wet stelt unanimitéit voorop als besluitvormingsregel. Dit lijkt echter niet de meest passende werkwijze voor de publieke sector. Om die reden hebben wij een meerderheidsvereiste langs vakbondszijde als alternatief naar voren geschoven (*supra*, nr. 693). De meest gebruikelijke manier is om het standpunt van de vakbonden te bepalen bij meerderheid van stemmen, waarbij elke vakbond één stem heeft. Indien er slechts twee vakbonden representatief zijn, dient minstens het akkoord van één vakbond te worden verkregen. Zijn er drie of meer representatieve vakorganisaties, dan dienen er meer stemmen voor als tegen te zijn opdat sprake is van een akkoord. Op organisatieniveau kan men, net als in de private sector, toelaten dat een akkoord wordt gesloten met slechts één vakbond (*supra*, nr. 397).

813. Het akkoord dat wordt gesloten overeenkomstig de Cao-wet, geldt in principe voor bepaalde duur. Ook deze verandering zou in de publieke sector positief onthaald (moeten) worden, aangezien de partijen hierdoor verplicht worden om na een bepaalde termijn opnieuw te onderhandelen en een akkoord te bereiken. Dit zorgt voor meer flexibiliteit. Het feit dat het Cao-recht toelaat om beperkingen aan te brengen aan dit principe van akkoorden van bepaalde duur, zoals via de opname van een verlengingsbeding, zorgt ervoor dat de private regeling zonder veel weerstand ingang zou moeten kunnen vinden in de publieke sector (*supra*, nrs. 694 en 694).

814. Een ander belangrijk pluspunt is dat het resultaat van de onderhandelingen juridisch bindend zou worden zodat de vakbonden niet langer afhankelijk zijn van de *goodwill* van de overheid om het akkoord om te zetten in positief recht (*supra*, nr. 696). De regeling aangaande de binding van werkgevers(organisaties) aan de cao, is niet zomaar transposeerbaar naar de publieke sector, om niet te zeggen veeleer zonder voorwerp. In de publieke sector kent men namelijk geen werkgeversorganisaties, met uitzondering van de verenigingen voor de gemeentelijke en de provinciale besturen. Onze suggestie is om te bepalen dat de cao gesloten

in de publieke sector, bindend is voor alle overheidswerkgevers die onder het comité ressorteren waarbinnen deze collectieve arbeidsovereenkomst werd gesloten (*supra*, nr. 697). De algemeenbindendverklaring is voor de publieke sector vooral van belang voor de transpositie van de cao's gesloten in de NAR. Deze cao's zouden niet langer vertaald moeten worden naar de overheidscontext, maar zouden meteen van toepassing zijn. In dit verband dient op voorhand te worden uitgemaakt of een cao van de NAR zal gelden voor zowel voor de private en de publieke sector, enkel voor de private sector of enkel voor de publieke sector. Om niet in het vaarwater te komen van de autonomie van de onderscheiden deeltentiteiten om zelf invulling te geven aan de rechtspositie van hun personeel, wordt in de cao gesloten in de NAR die van toepassing is in de publieke sector, idealiter ruimte gelaten aan de deeltentiteiten om zelf verder invulling te geven aan de bepalingen binnen het kader van de desbetreffende cao. De bepalingen van de NAR-cao kunnen zo gekwalificeerd worden als een minimaal recht (*supra*, nr. 699). Voor het overige bestaat er in de publieke sector geen nood aan een systeem van algemeenbindendverklaring in de publieke sector, wat echter geen probleem vormt voor de toepassing van de Cao-wet, aangezien er geen verplichting bestaat om een cao algemeen bindend te laten verklaren (*supra*, nr. 699).

815. Tot slot hebben de onderhandelingsorganen in de private sector, naast de bevoegdheid om cao's te sluiten, ook nog andere bevoegdheden. Niet al deze bevoegdheden zijn relevant voor de publieke sector. Zo heeft de NAR als opdracht om advies te verlenen over bevoegdheidsgeschillen die tussen paritaire comités rijzen. In de publieke sector zijn dergelijke geschillen ondenkbaar gegeven dat de paritaire overheidscomités zijn ingedeeld volgens het bestuursniveau. In de publieke sector kunnen dan weer wel moeilijkheden rijzen in de gevallen waarin een openbare instelling afhangt van meerdere deelstaten (*supra*, nr. 707). Verder is de adviesbevoegdheid van de NAR wel relevant voor zover deze zou kunnen worden ingezet voor regelgeving die ook voor de publieke sector geldt (*supra*, nr. 708). Een adviesbevoegdheid biedt eveneens een oplossing voor de onderhandelingen over wetsontwerpen en over ontwerpen van de decreet of ordonnantie die raken aan de rechtspositieregeling van het personeel. Hier speelt namelijk het primaat van de politiek, waardoor een meerderheidsvereiste niet aangewezen is. Hetzelfde geldt voor beleidsbeslissingen die een impact hebben op het personeel (*supra*, nr. 705).

816. In dezen neemt de gezondheidssector een bijzondere plaats in omwille van de nood aan één onderhandelingsstructuur waarbinnen de private en de publieke sector samen rond de tafel zitten. Momenteel wordt aan deze nood tegemoetgekomen via een informele structuur, waardoor de onderhandelingen plaatsvinden in een officieuze constructie (*supra*, nr. 711). Voor deze sector zou de veralgemeende toepassing van de Cao-wet in de publieke sector een uitkomst kunnen bieden. In de praktijk verlopen de onderhandelingen trouwens al gezamenlijk voor de private en de publieke sector. Er worden zelfs gemeenschappelijke akkoorden gesloten. Wij stellen voor om de publiekrechtelijke gezondheidssectoren onder te brengen in de bestaande paritaire comités. Hier is het wel mogelijk om de activiteit als

uitgangspunt te nemen voor de indeling. De reeds bestaande werkgevers(organisaties) krijgen zo een officiële plaats in dit model (*supra*, nr. 712).

817. We kunnen concluderen dat het mogelijk is om het toepassingsgebied van de Cao-wet uit te breiden tot de publieke sector. Of dit ook de beste en meest werkbare oplossing is, is een andere kwestie. Het staat vast dat de Cao-wet gemoduleerd en grondig aangepast zou moeten worden opdat de publieke sector onder het toepassingsgebied van deze wet kan worden gebracht. Hoewel er wel vaker afwijkingen terug te vinden zijn in bepaalde wetgeving, kan het onmogelijk de bedoeling zijn om zoveel deviaties te introduceren om als het ware twee verschillende regelingen in eenzelfde wet te forceren. Het uitwerken van een eigenzinnige regeling voor de publieke sector, waarin de voordelen van de Cao-wet zijn verwerkt, maar voldoende aandacht is voor de eigenheden van de overheidssector, lijkt dan ook een betere piste (*infra*, piste 3).

Tabel 47 – Piste 3: een eigenzinnige regeling naar het model van de Cao-wet

PISTE 3: EEN EIGENZINNIGE REGELING NAAR HET MODEL VAN DE CAO-WET
<p>Structuren</p> <ul style="list-style-type: none"> → Gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten als overkoepelend orgaan → Sectorcomités nieuwe stijl op de verschillende bestuursechelons per cluster van autonome besturen → Subcomités voor de federale overheid, gemeenschappen en gewesten volgens functionele indeling naargelang autonomie van de besturen en instellingen → Subcomité per provinciale en plaatselijke overheidsdienst → Secretariaat overkoepelend comité staat in verbinding met secretariaat Nationale Arbeidsraad. Indien nodig kunnen gezamenlijke onderhandelingen worden georganiseerd.
<p>Sociale (gespreks)partners</p> <ul style="list-style-type: none"> → Aangepaste samenstelling werkgeversdelegatie → Bestaande werkgeversorganisaties provinciale en plaatselijke besturen worden officieel betrokken bij de onderhandelingen → Neutrale voorzitter → Vakorganisaties stellen vrij hun afvaardiging samen → Verdeling mandaten vakorganisaties volgens effectief ledenaantal → Representatieve vakorganisaties krijgen functionele rechtspersoonlijkheid → Op sectorniveau en organisatieniveau geldt een 10%-ledenvereiste. Elke vakbond die het bewijs hiervan levert, wordt toegelaten tot de onderhandelingen.

Tabel 47 – Piste 3: een eigenzinnige regeling naar het model van de Cao-wet (vervolg)

PISTE 3: EEN EIGENZINNIGE REGELING NAAR HET MODEL VAN DE CAO-WET
<p>Bevoegdheden</p> <p>→ Opzetten systeem van juridisch bindende collectieve akkoorden die worden gelijkgesteld met collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de private sector</p> <p>→ Invoeren meerderheidsvereiste: overheidswerkgever is verplicht om een akkoord te bereiken met de meerderheid van de representatieve vakorganisaties. Wanneer twee vakbonden representatief zijn, is er overeenstemming bereikt wanneer minstens één vakbond instemt. Zijn er drie of meer vakbonden representatief, dan dienen er meer vakbonden voor dan tegen te stemmen</p> <p>→ Een collectief akkoord gesloten in een sectorcomité nieuwe stijl, is bindend voor alle werkgevers die onder dat comité vallen</p> <p>→ Collectieve akkoorden gelden in principe voor bepaalde tijd. Het is mogelijk om een verlengingsbeding op te nemen, evenals een beding dat toelaat om het collectief akkoord stilzwijgend te verlengen.</p> <p>→ Collectieve akkoorden zijn rechtstreeks bindend. Er is geen omzetting meer vereist.</p>

818. De eigenzinnige regeling die wij hebben uitgewerkt voor de publieke sector, heeft vanzelfsprekend tot doel om op een vergaand mogelijke wijze tegemoet te komen aan de mankementen van de huidige regeling. Voor een aantal aspecten zullen we dan ook teruggrijpen naar onze suggesties om de huidige regeling te verbeteren (*supra*, piste 1). Bijkomend hebben we getracht om de pluspunten van een veralgemeende toepassing van de Cao-wet (*supra*, piste 2) te integreren in deze eigenzinnige regeling.

819. Wat de structuren betreft, is de belangrijkste uitdaging om deze beter te doen aansluiten bij de bestuurlijke realiteit. Bij het verkennen van de eerste piste hebben wij al een verbeterde regeling uitgewerkt. De suggesties die wij in dit verband hebben gedaan, volstaan om ons doel te bereiken (*supra*, nrs. 795-796):

- Comité A, zijnde het Gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten, blijft behouden als overkoepelend comité;
- de bestaande sectorcomités worden vervangen door sectorcomités nieuwe stijl. Er wordt een sectorcomité nieuwe stijl opgericht voor de federale overheid en voor elk van de gemeenschappen en de gewesten. Daarnaast kunnen subcomités worden gecreëerd op basis van een functionele indeling naargelang de autonomie van de besturen en instellingen om autonoom invulling te geven aan de loon- en arbeidsvoorwaarden;
- de onderafdelingen van de eerste afdeling van Comité C – te weten het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten – worden omgevormd tot sectorcomités nieuwe stijl;
- de bijzondere comités worden vervangen door subcomités op het lokale bestuursniveau;

- Comité B, het huidige Comité voor de federale, gemeenschaps- en gewestelijke overheidsdiensten, wordt afgeschaft;
- de overlegcomités worden opgeheven.

Het voordeel dat de Cao-wet zou bieden, meer bepaald een optimale afstemming tussen het overkoepelend orgaan van de publieke sector enerzijds en van de private sector anderzijds, kan worden gerealiseerd door (de secretariaten van) deze organen nauw te laten samenwerken (*supra*, nrs. 156-158).

820. Wat betreft de sociale gesprekspartners stellen we een regeling voor die het midden houdt tussen de huidige regeling voor de publieke sector in verbeterde vorm (*supra*, nrs. 797-799) en de regeling vervat in de Cao-wet (*supra*, nrs. 808-810).

We behouden de samenstelling van de overheidsdelegatie bestaande uit leden van rechtswege, politiek verantwoordelijken, eventueel aangevuld met technici. Op het niveau van de provinciale en plaatselijke overheden ook de bestaande werkgeversorganisaties, die de eigenlijke werkgevers vertegenwoordigen, een officiële plaats in de sectorcomités nieuwe stijl. De voorzitter zal niet langer bij de overheidsafvaardiging horen, maar wordt een neutrale persoon die wordt ingebed in het onafhankelijke interfederale studiecentrum. Verder hebben we wijzigingen aangebracht aan de leden van rechtswege, zodat de gekozen personen beter aansluiten bij de gewijzigde bevoegdheidsverdeling en bestuurlijke context (*supra*, tabel 39).

Verder blijft iedere vakorganisatie vrij om haar delegatie samen te stellen. Wij stellen voor om de mandaten te verdelen op basis van de effectieve ledenaantallen van de vakorganisaties (*supra*, nr. 685). Nieuw is ook dat de representatieve vakorganisaties functionele rechtspersoonlijkheid verkrijgen zodat zij in rechte kunnen optreden om de collectieve belangen van hun leden te behartigen. Ook de invulling van de representativiteit zal wijzigen. Wij breken een lans voor het opnieuw invoeren van de representativiteitsvereiste op sectorniveau en organisatieniveau. Dit impliceert dat het bewijs moet worden geleverd van een ledenaantal dat ten minste 10% vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het desbetreffende comité ressorteren. Wij zijn er voorstander van om alle vakbonden die aan dit vereiste voldoen, toe te laten. De beperking tot één extra vakbond, zoals het huidige vakbondsstatuut vooropstelt, zou dus worden losgelaten (*supra*, nr. 724).

821. Aangaande de bevoegdheden is het ultieme doel om de sociale partners de mogelijkheid te bieden om juridisch bindende collectieve akkoorden te sluiten, naar analogie met de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de private sector. Het actuele gebrek hieraan vormt een van de grootste struikelstenen van de huidige regeling en belemmert een volwaardige betrokkenheid van de representatieve vakorganisaties bij de onderhandelingen over de loon- en arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden. Om hier verandering in te brengen, stellen wij een model van rechtstreeks bindende collectieve akkoorden voor, zodat

omzetting in positief recht overbodig wordt (*supra*, nr. 732). Het collectief akkoord geldt voor alle werkgevers die onder het desbetreffende comité vallen (*supra*, nr. 730) en is in principe geldig voor een bepaalde tijd, tenzij hiervan wordt afgeweken in een beding (*supra*, nr. 730). De collectieve akkoorden voor de publieke sector worden gelijkgesteld met collectieve arbeidsovereenkomsten in de zin van de Cao-wet, in die zin dat middels een dergelijk akkoord uitvoering kan worden gegeven aan arbeidsrechtelijke bepalingen waarvoor volgens de tekst van de wetgeving een cao vereist is (*supra*, nr. 733).

Een grote verandering is dat de overheidswerkgever verplicht zal worden om overeenstemming te bereiken met de meerderheid van de representatieve vakorganisaties over de loon- en arbeidsvoorwaarden van de personeelsleden. De overheid kan dus niet meer eenzijdig wijzigingen doorvoeren. Wanneer twee vakbonden representatief zijn, is er overeenstemming bereikt wanneer minstens één vakbond instemt. Zijn er drie of meer vakbonden representatief, dan dienen er meer vakbonden voor dan tegen te stemmen (*supra*, nr. 730).

822. Naast de bevoegdheid om collectieve akkoorden te sluiten, zouden de sociale partners eveneens een adviesbevoegdheid krijgen. Wij pleiten voor de invoering van dergelijke bevoegdheid voor het overkoepelend comité zodat dit orgaan net als de NAR een advies moet vertrekken over regelgeving die ook de publieke sector raakt (*supra*, nr. 734). Het advies van de Nationale Arbeidsraad zal dus niet meer volstaan.

Een verplichte adviesbevoegdheid biedt ook een oplossing voor wetsontwerpen en ontwerpen van decreet of ordonnantie waarvoor thans een onderhandelingsplicht geldt. Aangezien het primaat van de politiek hier speelt, is een meerderheidsvereiste niet aangewezen. Dezelfde redenering gaat op voor beleidsbeslissingen die een invloed hebben op het personeel (*supra*, nr. 734).

823. In de private sector bestaan er nog andere inspraakorganen, meer in het bijzonder de ondernemingsraad, het comité voor preventie en bescherming op het werk en de vakbondsafvaardiging. Vraag is of er in de publieke sector plaats is voor deze organen. Wij vatten onze voorstellen samen in onderstaand overzicht.

Tabel 48 – Andere vormen van inspraak van het personeel

ANDERE VORMEN VAN INSPRAAK VAN HET PERSONEEL
<p>Ondernemingsraad</p> <p>→ Ondernemingsraden bieden in de publieke sector geen meerwaarde, aangezien er subcomités actief zijn op ondernemingsniveau.</p> <p>→ Subcomités gelijkstellen aan ondernemingsraad in de private sector</p> <p>→ Bevoegdheden subcomités uitbreiden</p>
<p>Comité voor preventie en bescherming voor het werk</p> <p>→ Geen afwijking voor de publieke sector meer van de algemene welzijnswetgeving</p> <p>→ Volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk oprichten in de publieke sector, met inbegrip van het organiseren van sociale verkiezingen en het aanbieden van een ontslagbescherming naar het model van de Wet Ontslagbescherming Personeelsafgevaardigden</p>
<p>Vakbondsafvaardiging</p> <p>→ Vakbondsafvaardiging is overbodig aangezien we werken met subcomités</p> <p>→ Vakbondsafvaardiging zou nuttig kunnen zijn als er geen CPBW moet worden opgericht, maar is niet absoluut noodzakelijk omdat de werkgever dan rechtstreeks in gesprek moet gaan met de werknemers</p>

824. In het laatste hoofdstuk hebben we tot slot enkele transversale kwesties behandeld. De volgende tabel geeft onze bevindingen terzake weer.

Tabel 49 – Transversale kwesties

TRANSVERSALE KWESTIES
<p>Sociale verkiezingen</p> <p>→ Voor de onderhandelingsstructuren nieuwe stijl is het niet aangewezen om sociale verkiezingen te organiseren.</p> <p>→ Voor het comité voor preventie en bescherming op het werk zullen sociale verkiezingen worden opgezet. De welzijnswetgeving moet volledige uitwerking hebben, met inbegrip van de verkiezing van de personeelsvertegenwoordigers.</p>

Tabel 49 – Transversale kwesties (vervolg)

TRANSVERSALE KWESTIES
<p>Ontslagbescherming overheidscontractanten</p> <p>→ De vakbondsafgevaardigden die de taken van het CPBW op zich nemen, moeten beschermd worden tegen ontslag. Wij pleiten voor een analoge toepassing van de ontslagbescherming vervat in de Wet Ontslagregeling Personeelsafgevaardigden, waarbij de rol die is voorbehouden aan de paritaire organen van de private sector wordt toebedeeld aan de sectorcomités nieuwe stijl.</p> <p>→ De ontslagbescherming van de contractuele vakbondsafgevaardigden die zitting hebben in het overkoepelend comité, de sectorcomités nieuwe stijl en de subcomités, moet worden versterkt:</p> <ul style="list-style-type: none">• Verhogen maximum aantal te beschermen contractanten• Vastleggen sanctie bij onrechtmatig ontslag: vergoeding of verplichte re-integratie
<p>Primaat van de politiek</p> <p>→ Indien het primaat van de politiek speelt, is geen meerderheidsvereiste van kracht, maar krijgen de representatieve vakorganisaties wel een verplichte adviesbevoegdheid. Dit geldt voor wetsontwerpen, ontwerpen van decreet, ontwerpen van ordonnantie en beleidsbeslissingen.</p>

EINDCONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Blauwdruk voor een passende regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector

825. In de eindconclusie van dit proefschrift beantwoorden we de centrale onderzoeksvraag die peilt naar hoe het huidige systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector kan worden gemoderniseerd. Dit doen we aan de hand van onze antwoorden op de vier deelvragen (*supra*, tabel 5). Onderstaande tabel geeft aan in welke delen we deze vragen hebben behandeld.

Tabel 50 – Beantwoording deelonderzoeksvragen

DEELVRAGEN	
1)	Wat zijn de (juridische) knelpunten van de actuele regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector? → <i>deel I</i>
2)	Welke aanpassingen zijn in voorkomend geval noodzakelijk om de knelpunten van het bestaande vakbondsstatuut in de Belgische publieke sector weg te werken? → <i>deel I</i>
3)	Hoe ziet het Nederlandse systeem van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector eruit in het licht van het normaliseringsproces? → <i>deel II</i>
4)	Hoe kan de Belgische regeling betreffende de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector worden verbeterd, rekening houdend met de bevindingen die kunnen worden afgeleid uit de rechtsvergelijking met Nederland? → <i>deel III</i>

826. Het antwoord op de eerste twee deelvragen hebben we samengebracht in de vorm van tien stellingen (*supra*, deel I, hoofdstuk 10). In deze stellingen hebben we zowel de mankementen van de huidige regeling in de verf gezet, als aangegeven welke aanpassingen noodzakelijk zijn om deze knelpunten weg te werken. In de volgende twee deelvragen komt de Nederlandse regeling in het licht van het normaliseringsproces aan bod, waarbij we zijn nagegaan of deze regeling inspiratie kan bieden voor een verbetering van het huidige Belgische systeem. In deze eindconclusie vertrekken we opnieuw van de tien stellingen, waarbij we ook onze bevindingen uit het tweede en derde deel van dit proefschrift integreren. Concreet geven we per stelling aan hoe de Nederlandse regeling eruitziet (*supra*, deel II) en wat ons antwoord is in de vorm van de eigenzinnige regeling die wij voorstellen (*supra*, deel III, hoofdstuk 4).

Stelling 1

Het verhelpen van de geconstateerde technische mankementen is nodig, maar zal het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm niet redden. Zo veel is duidelijk. Inhoudelijk zijn er zoveel bezwaren tegen de bestaande regelgeving dat ver(der)gaande ingrepen noodzakelijk zijn.

Regeling Nederland

→ In Nederland heeft men middels de invoering van de Wnra, de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector danig omgegooid. Zo heeft men onder meer de overstap gemaakt naar een systeem van bindende collectieve overeenkomsten. Waar relevant hebben wij inspiratie geput uit het oude en het nieuwe Nederlandse model voor onze verbetervoorstellen betreffende de Belgische regeling.

Voorstel België

→ De bestaande regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector zou aanzienlijk kunnen worden verbeterd via het wegwerken van een aantal technische en vooral inhoudelijke knelpunten (*supra*, deel III, hoofdstuk 2). Tal van onvolkomenheden vereisen echter grotere ingrepen. Dit is niet het minst het geval voor het gebrek aan juridisch bindende collectieve akkoorden in de publieke sector, waarbij in het licht van de toenemende contractuele tewerkstelling steeds meer vraagtekens kunnen worden geplaatst. Daarom is het aangewezen om een eigenzinnige regeling uit te werken voor de publieke sector, die geïnspireerd is op de Cao-wet, maar eveneens voldoende rekening houdt met de karakteristieken van de publieke sector (*supra*, deel III, hoofdstuk 4).

Stelling 2

Meer dan 45 jaar na het uitvaardigen van de Wet van 19 december 1974 heeft de tsunami van opeenvolgende staatshervormingen een onuitwisbaar spoor getrokken door het bestuurlijke landschap. De bestaande structuren voor onderhandeling en overleg zijn daar niet aan aangepast. Enkele kleine ingrepen zullen niet volstaan, alle structuren dienen meer dan tot op het bot te worden “her”-dacht om opnieuw tot een zeker evenwicht en een herstel van de oorspronkelijke logica te komen.

Regeling Nederland

- Er bestaat een apart orgaan voor de centrale onderhandelingen in de publieke sector dat na de invoering van de Wnra werd behouden: de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Alle sectorwerkgevers en de vier centrales van overheidspersoneel zijn vertegenwoordigd in dit orgaan.
- Overeenkomstig het sectorenmodel onderhandelen de sociale partners op sectorniveau in sectorcommissies.
- Overleg op lokaal niveau laat maatwerk toe.

Voorstel België

→ De inactieve comités worden afgeschaft. Het gaat om het comité voor de federale, de gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten (Comité B); het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (Comité C); de afdelingen van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten; de onderafdeling Franse Gemeenschap en de onderafdeling Duitstalige Gemeenschap binnen de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten; het subcomité binnen het gemeenschappelijk comité voor alle overheidsdiensten (Comité A).

→ De onderhandelingscomités worden geherstructureerd als volgt:

- Overkoepelend comité
- Sectorcomités nieuwe stijl
 - voor de federale overheid en per gemeenschap en gewest
 - voor de lokale besturen per gewest
 - voor de Vlaamse Havenbedrijven
 - voor de brandweer en de civiele veiligheid
- Subcomités
 - voor de federale overheid, gemeenschappen en gewesten volgens een functionele indeling naargelang de autonomie van de besturen en de instellingen om zelf invulling te geven aan de loon- en arbeidsvoorwaarden van hun personeel
 - per provinciale en plaatselijke overheidsdienst

→ Het secretariaat van het overkoepelend comité wordt geheractiveerd en werkt nauw samen met het secretariaat van de Nationale Arbeidsraad. Indien wenselijk, kunnen gezamenlijke onderhandelingen worden georganiseerd. De taken van het secretariaat van het overkoepelend comité die overlappen met de opdrachten van de sociaal bemiddelaars, worden aan deze laatste onttrokken.

→ Er wordt een onafhankelijk interfederaal studiecentrum opgericht. De sociaal bemiddelaars en de voorzitters van de onderhandelingscomités nieuwe stijl maken deel uit van dit centrum.

→ De overlegcomités worden afgeschaft.

→ Er worden volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk opgericht. Er wordt in de publieke sector met andere woorden op geen enkel punt nog afgeweken van de Welzijnswet Werknemers.

Stelling 3

De formele regels betreffende de samenstelling van de overheidsdelegatie zijn aan een grondige update en vooral een herziening toe. Het is evident dat het aangegane engagement in het raam van de besprekingen met de vakbonden nauw samenhangt met het gewicht van de gesprekspartners langs de kant van de overheid. Niettemin lijkt meer soepelheid op zijn plaats door ook de bevoegde ambtenaren, en niet alleen de politiek verantwoordelijken of hun afgevaardigden, meer van nabij te betrekken. Wat betreft de lokale overheidsdiensten dient naar een mogelijkheid te worden gezocht om niet enkel de toezichthoudende overheid maar ook een vertegenwoordiging van de lokale overheidswerkgevers op een officiële wijze te betrekken bij de onderhandelingen. Een tripartiete samenstelling op dit echelon moet de betrokkenheid van alle actoren verhogen.

Regeling Nederland

→ De overheidsdelegatie is samengesteld uit een politiek verantwoordelijke, die meestal het voorzitterschap op zich neemt en eveneens de bevoegdheid heeft om de overige leden van de delegatie aan te duiden. Sommige sectoren werken echter met een onafhankelijke voorzitter. De leden van de overheidsdelegatie kunnen worden bijgestaan door deskundigen.

Voorstel België

- De achterhaalde en inhoudsloze bepalingen betreffende de samenstelling van de overheidsdelegatie worden opgeheven.
- De overheidsdelegatie is samengesteld uit leden van rechtswege, politiek verantwoordelijken en eventuele technici. De bestaande werkgeversorganisaties voor de provinciale en plaatselijke overheden die de eigenlijke werkgevers vertegenwoordigen, krijgen een officiële plaats in de overheids-afvaardiging. De zitjes worden verdeeld tussen de toezichthoudende overheid en de werkgeversorganisaties. Er wordt vooraf overlegd over het gemeenschappelijke standpunt dat de overheidsdelegatie zal innemen.
- Er wordt een neutrale voorzitter aangesteld die deel uitmaakt van het onafhankelijke interfederale studiecentrum (*supra*, stelling 2).
- Het maximum aantal leden van de werkgeversorganisatie wordt gereduceerd.
- De overlegcomités worden opgedoekt, zodat de discussie over de samenstelling van de overheidsdelegatie binnen deze comités van elk belang is ontbloot.

Stelling 4

Representativiteit vormt voor de vakbonden de sleutel om een rol van betekenis te (kunnen) spelen in het brede veld van de collectieve arbeidsverhoudingen. Het belang daarvan valt niet te onderschatten. De wijze waarop de invulling daarvan is geëvolueerd, doet vragen rijzen bij het daadwerkelijk representatieve karakter van met name de liberale vakbond. Het valt te overwegen om de feitelijke representativiteit in kaart te brengen via sociale verkiezingen zodat de personeelsleden in overheidsdienst zich effectief “gerepresenteerd” voelen. Er dient ook een regeling te worden getroffen opdat de representatieve vakorganisaties in de publieke sector – door het toekennen van functionele rechtspersoonlijkheid naar het voorbeeld van de private sector – in rechte zouden kunnen optreden met het oog op de collectieve belangenbehartiging van hun leden.

Regeling Nederland

- Er gelden geen vereisten inzake representativiteit voor de vakorganisaties.
- Sommige cao's bepalen uitdrukkelijk welke vakbonden moeten worden uitgenodigd voor het sociaal overleg. Het gaat om de vakbonden waarmee sinds oudsher wordt onderhandeld.
- Naast de klassieke vakbonden kan de overheidswerkgever, in samenspraak met deze vakbonden, ook andere “representatieve” vakbonden toelaten tot het overleg. Vakbonden die een groot aantal werknemers vertegenwoordigen in de sector, kunnen niet worden geweigerd. Er geldt geen beperking op het aantal vakorganisaties dat kan worden toegelaten.

Voorstel België

- De invulling van de notie “representativiteit” zoals vervat in zeer diverse regelgeving, moet worden geüniformiseerd.
- Op sectorniveau en op ondernemingsniveau wordt voor alle vakbonden (opnieuw) een representativiteitsvereiste van kracht van een ledenaantal dat ten minste 10% vertegenwoordigt van de personeelssterkte van de diensten die onder het desbetreffende comité ressorteren. Het is mogelijk dat de liberale vakbond niet aan de 10%-ledenvereiste voldoet en daardoor niet langer – anders dan wat momenteel het geval is – van rechtswege representatief is. Er staat geen beperking op het aantal vakorganisaties dat mag deelnemen aan de onderhandelingen.
- Op overkoepelend niveau blijven de huidige criteria behouden, omwille van het parallellisme met de private sector.
- Na een afweging van de voor- en nadelen is gebleken dat het organiseren van sociale verkiezingen allicht niet de beste piste is, tenzij voor de aanduiding van de personeelsvertegenwoordigers in de comités voor preventie en bescherming op het werk. Wat het overkoepelend comité, de sectorcomités nieuwe stijl en de subcomités betreft, blijven de vakorganisaties vrij om hun delegatie samen te stellen. De mandaten worden verdeeld op basis van het effectieve ledenaantal van de vakorganisaties.

- De representatieve vakorganisaties krijgen functionele rechtspersoonlijkheid, naar analogie met de regeling in de private sector.
- We opteren niet voor een invulling van de representativiteit naar Nederlands model, omdat dit model vatbaar is voor mogelijke kritiek vanuit de hoek van de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Stelling 5

Het onderscheid tussen onderhandelings- en overlegaangelegenheden is in theorie van groot belang, onder meer op het vlak van de procedure en vooral wat betreft het resultaat van de onderhandeling respectievelijk het overleg. In de praktijk blijkt de scheidingslijn niet altijd eenvoudig te trekken en zijn de betrokken actoren doorgaans vragende partij voor onderhandeling. Het verdient aanbeveling om die differentiatie te laten varen en enkel de welzijnskwestie nog als overlegaangelegenheden aan te merken. Bijkomend zijn er tal van bevoegdheden die aan een grondige herziening toe zijn omdat ze niet meer sporen met de gewijzigde bestuurlijke realiteit, omdat er – ten onrechte – geen gebruik van wordt gemaakt of omdat ze door de tijd overbodig zijn geworden.

Regeling Nederland

→ In Nederland is het onderscheid tussen onderhandeling en overleg onbestaande. Ook de staatsstructuur en de hieraan gekoppelde bevoegdheidsverdeling is in Nederland heel anders dan in België. Op dit vlak kan de Nederlandse regeling geen aanknopingspunten bieden.

Voorstel België

→ Het onderscheid tussen onderhandelings- en overlegmateries verdwijnt.

→ De overlegcomités worden afgeschaft (*supra*, stelling 2), gegeven dat ons voorstel nog een stap verder gaat dan deze stelling doordat welzijnskwesties voortaan aan bod zullen komen in de CPBW's (*infra*).

→ De welzijnswetgeving zal volledig uitwerking hebben in de publieke sector. Voortaan zullen de klassieke comités voor preventie en bescherming op het werk zich buigen over alle welzijnskwesties. Ook in de publieke sector worden de personeelsvertegenwoordigers in de comités voor preventie en bescherming op het werk – net als in de CPBW's in de private sector – aangeduid via sociale verkiezingen en zij zullen eveneens dezelfde ontslagbescherming genieten.

→ De bepalingen inzake de bevoegdheden die doorheen de tijd zonder voorwerp zijn geworden, worden opgeheven.

Stelling 6

Om het in beeldspraak te uit te drukken: onderhandelen en overleg in de publieke sector vormen een verplicht nummer, zonder dat het oordeel van de jury er iets toe doet. Dat lijkt ons op het eerste gezicht frustrerend voor de overheidsvakbonden. Doordat de personeelsleden in overheidsdienst zich niet rechtstreeks kunnen beroepen op de gemaakte afspraken, zelfs niet wanneer er een akkoord tot stand is gekomen tussen de sociale partners, is het vaak wachten op de nodige politieke *goodwill* om die afspraken tijdig om te zetten in regelgeving. Het zou de relatie tussen de overheid en de vakbonden in de publieke sector ten goede komen wanneer deze laatsten niet alleen formeel worden betrokken bij die kwesties waartoe het vakbondsstatuut verplicht. Door de vakbonden niet tijdig te (h)erkennen bij een aantal strategische oefeningen met een impact op het personeel, ontstaat er veeleer een tweespalt tussen beide partijen. Het zou de kwaliteit van het sociaal overleg in de publieke sector ten goede komen als de vakbonden als echte gesprekspartners worden geïnvolveerd om een gemeenschappelijk draagvlak te creëren voor diverse, soms noodzakelijke hervormingen. Het vakbondsstatuut in zijn huidige vorm laat een dergelijk partnerschap niet toe en werkt veeleer contraproductief.

Regeling Nederland

→ Onder de regeling voor de Wnra was een overeenstemmingsvereiste van kracht. Dit betekende dat de overheidswerkgevers verplicht waren om overeenstemming te bereiken met de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel over de (wijziging van de) rechtspositieregeling van de ambtenaren. De overheidswerkgever mocht in principe geen wijzigingen aanbrengen aan de rechten en verplichtingen van de ambtenaren zonder instemming van de meerderheid van de vakorganisaties. De individuele ambtenaren konden evenwel pas rechten putten uit de afspraken die de sociale partners hadden gemaakt nadat de overheidswerkgever deze had omgezet in (een wijziging van) een rechtspositieregeling. De overheidswerkgever kon hiertoe niet worden verplicht.

→ Sedert de inwerkingtreding van de Wnra geldt het cao-recht zoals dat reeds van toepassing was in de private sector. Dit zorgt ervoor dat in de publieke sector juridisch bindende collectieve overeenkomsten kunnen worden gesloten die rechtstreeks doorwerken, zodat een omzetting in positief recht niet langer vereist is.

→ Er moet verplicht worden overlegd over bepaalde aangelegenheden, zoals onderwerpen van algemeen belang voor de rechtstoestand van de werknemers, het personeelsbeleid en wetswijzigingen die gevolgen hebben voor de werknemers en/of voor bestaande afspraken vervat in de cao. Op decentraal niveau kan onder meer worden overlegd over de rechtspositionele en sociale gevolgen van voornemens voor besluiten tot een belangrijke reorganisatie binnen het bestuur.

Voorstel België

- We hebben een eigenzinnige regeling inzake de collectieve arbeidsverhoudingen in de Belgische publieke sector uitgewerkt. Deze regeling is geïnspireerd op de Cao-wet, maar houdt tevens rekening met de specificiteiten van de publieke sector. Overeenkomstig de voorgestelde regeling kunnen juridisch bindende collectieve akkoorden worden gesloten die rechtstreeks bindend zijn voor alle overheidswerkgevers die onder het desbetreffende comité ressorteren en voor alle personeelsleden van deze werkgevers. Omdat een unanimitateitsvereiste wellicht niet haalbaar is in de overheidssector, pleiten we voor de invoering van een meerderheidsvereiste, naar het voorbeeld van de vroegere Nederlandse regeling. Wanneer er twee vakbonden representatief zijn, is er overeenstemming bereikt indien minstens één vakbond instemt. Zijn er drie of meer vakorganisaties representatief, dan dienen er meer vakbonden voor dan tegen te stemmen opdat er sprake kan zijn van een akkoord.
- De bindende collectieve akkoorden gesloten in de publieke sector, worden gelijkgesteld met collectieve arbeidsovereenkomsten in de zin van de Cao-wet. Zodoende kan uitvoering worden gegeven aan bepaalde arbeidsrechtelijke bepalingen door middel van een bindend collectief akkoord wanneer hiervoor in de private sector een cao vereist is (*infra*, stelling 7).
- Het overkoepelend comité krijgt een adviesbevoegdheid, telkens als het advies van de Nationale Arbeidsraad vereist is voor regelgeving die ook de publieke sector aanbelangt.
- De onderhandelingscomités nieuwe stijl krijgen een verplichte adviesbevoegdheid ten aanzien van wetsontwerpen, ontwerpen van decreet of ordonnantie en beleidsbeslissingen die raken aan de rechtspositie van het personeel.
- De subcomités krijgen dezelfde bevoegdheden die in de private sector toekomen aan de ondernemingsraad.

Stelling 7

Als arbeidsrechtelijke regels worden opgesteld die gelijkelijk van toepassing zijn in de particuliere en de publieke sector, moet er meer rekening gehouden worden met de eigenheden van de overheidssector. Vooreerst is de toepassing van de welzijnswetgeving in een publiekrechtelijke context allesbehalve evident. De oprichting van speciale overlegcomités in het raam van het algemene vakbondsstatuut zorgt voor meer problemen dan dat er worden opgelost. Verder brengt de gelijktijdige toepassing van twee fundamenteel verschillende systemen van collectieve arbeidsverhoudingen met zich mee dat het juridisch instrumentarium totaal anders is. Er moet dan ook werk worden gemaakt van een adaptatie van de Arbeidswet zodat ook aan de overheidswerkgevers die daardoor gebonden zijn, de nodige flexibiliteit wordt geboden. De vertaalslag van de procedures in het raam van de Arbeidsreglementenwet heeft ongewenste effecten waarover dringend klaarheid moet worden geschapen.

Regeling Nederland

→ Sinds de inwerkingtreding van de Wnra beschikt men in de publieke sector over hetzelfde instrumentarium als in de private sector. Het cao-recht is eveneens van toepassing in eerstgenoemde sector, net als het private arbeids(overeenkomsten)recht.

Voorstel België

→ Om tegemoet te komen aan de kritiek dat meer rekening moet worden gehouden met de eigenheden van de publieke sector, wordt het advies van het overkoepelend comité verplicht telkens wanneer een advies van de Nationale Arbeidsraad moet worden gevraagd aangaande aangelegenheden die ook op de publieke sector betrekking hebben.

→ Het secretariaat van het overkoepelend comité staat in verbinding met het secretariaat van de Nationale Arbeidsraad. Indien een thema relevant is voor zowel de private als de publieke sector, kunnen gezamenlijke onderhandelingen worden georganiseerd.

→ De moeilijkheden die voortvloeien uit de verschillen op het vlak van het juridisch instrumentarium, worden weggewerkt door in de publieke sector een systeem van bindende collectieve akkoorden te introduceren. Deze akkoorden zijn de evenknie van collectieve arbeidsovereenkomsten in de zin van de Cao-wet, wat maakt dat met een collectief akkoord in de publieke sector uitvoering kan worden gegeven aan bepaalde arbeidsrechtelijke wetten of regelingen waarvoor normaliter een cao nodig is (*supra*, stelling 6).

→ De overlegcomités, met inbegrip van de speciale overlegcomités, worden afgeschaft (*supra*, stelling 2). In de plaats daarvan komen volwaardige comités voor preventie en bescherming op het werk.

Stelling 8

Het naast elkaar bestaan van diverse “aparte” regelingen op het vlak van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector valt niet steeds op objectieve gronden te verantwoorden, net zomin als de geconstateerde verschillen in vergelijking met het algemene vakbondsstatuut. De mist die er hangt rond de toepasselijke regelingen voor het personeel van meerdere, gelukkig niet alle, diensten van de wetgevende macht, past niet langer in een staatsbestel dat garant zou moeten staan voor transparantie. Daarnaast lijkt het ons niet meer van deze tijd dat bepaalde personeelscategorieën zoals de magistraten van de rechterlijke orde en de ambtsdragers bij de Raad van State, de leden en de griffiers van de Vaste Comités P en I, de instelling Federale Ombudsman tot en met de professoren zich op geen enkele vorm van collectieve inspraak kunnen beroepen alsof collectieve belangenbehartiging de waardigheid van het ambt in het gedrang zou brengen. Voorts hoeft het geen verwondering te wekken dat kunstgrepen noodzakelijk zijn om de bespreking van gezamenlijke aangelegenheden mogelijk te maken als daarbij ook personeel betrokken is waarvoor een bijzondere regeling geldt. Een verdere analyse van de gelijkenissen en de verschillen tussen die veelheid aan regelingen moet duidelijk maken of er geen gemeenschappelijke sokkel kan worden gecreëerd. De private sector is minstens even, zo niet nog meer, verscheiden als de publieke sector en toch levert een uniforme benadering van de collectieve arbeidsverhoudingen daar geen problemen op.

Regeling Nederland

→ In Nederland bestaan er een aantal bijzondere regelingen. Deze categorieën zijn uitgezonderd van het toepassingsgebied van de nieuwe regeling. Het ontbreken van een band van ondergeschiktheid en het vermijden van twee verschillende regimes binnen eenzelfde overheidsorganisatie waren de belangrijkste leidraden voor het bepalen van deze uitzonderingscategorieën.

→ De categorieën waarvoor een bijzondere regeling geldt, zijn mee opgenomen in het sectorenmodel. Deze sectoren zijn eveneens vertegenwoordigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, het orgaan waarbinnen het centraal overleg plaatsvindt.

Voorstel België

→ We stellen voor om de bijzondere regelingen zoveel mogelijk te beperken. Dit vergemakkelijkt eveneens de gemeenschappelijke onderhandelingen in het overkoepelend comité.

→ De bijzondere regelingen die een vergaand parallellisme vertonen met het algemene vakbondsstatuut, zouden het best worden geïntegreerd in de algemene regeling.

→ Er dient een volwaardige en transparante regeling te komen voor de categorieën waarvoor het behoud van een bijzondere regeling noodzakelijk is, en voor die categorieën die momenteel verstoken blijven van enige vorm van collectieve inspraak.

Stelling 9

Terwijl er vrijwel constant wordt gedebatteerd over de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid versus de gemeenschappen en de gewesten, tart de actuele regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs elke verbeelding. De gemeenschappen zijn volledig bevoegd om daaraan een eigen invulling te geven maar maken er intussen een waar imbroglie van. Daarbij valt vooral het, over de gemeenschapsgrenzen heen, hybride karakter op. De huidige regeling is een mengelmoes van het behoud van bepaalde federale regelingen in de vorm van het algemene vakbonds-statuuat enerzijds en de Cao-wet anderzijds, met alle daarmee gepaard gaande inconveniënten. Het is dan ook de hoogste tijd dat elke gemeenschap, en de Vlaamse Gemeenschap in het bijzonder, ernstig werk zou maken van een consistente regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen die een ernstige en constructieve sociale dialoog faciliteert, en dit over de onderwijsnetten heen en zowel voor het niet-hoger als het hoger onderwijs.

Regeling Nederland

→ Onder gelding van de oude regeling was per onderwijssector één cao van toepassing op zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs. Die collectieve overeenkomsten waren hybride in de zin dat de materiële arbeidsvoorwaarden grotendeels gelijk waren voor het personeel in het openbaar en het bijzonder onderwijs, maar tegelijk waren bepaalde hoofdstukken gewijd aan specifieke bepalingen die alleen van toepassing waren op het openbaar dan wel het bijzonder onderwijs. De formele rechtspositie van de ambtenaren in het openbaar onderwijs was opgenomen in een apart deel van de cao. Voor het personeel in het openbaar onderwijs dienden de cao's door de werkgever te worden omgezet in een algemeen bindend voorschrift opdat de arbeidsvoorwaarden uit de cao van toepassing zouden zijn.

→ Sinds de inwerkingtreding van de Wnra valt al het onderwijspersoneel onder het toepassingsgebied van de private regeling en worden volledig privaatrechtelijke cao's gesloten. Er gelden geen specifieke bepalingen meer voor het openbaar onderwijs. Openbare onderwijswerkgevers zijn immers geen overheidswerkgever meer. Er moet verplicht worden overlegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het personeel.

Voorstel België

→ De regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen vormt nog steeds een federale bevoegdheid. Hierop geldt een uitzondering voor de sector onderwijs, waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn om de collectieve arbeidsverhoudingen te regelen. Wij stellen dan ook voor om de onderwijssector als proeftuin te gebruiken voor het opzetten van een systeem van collectieve akkoorden die rechtstreeks bindend zijn.

Stelling 10

Onze ultieme stelling is dat het vakbondsstatuut in de vorm zoals het sinds 1937 geconcipeerd is, totaal achterhaald is. Opvallend is dat velen in de publieke sector vasthouden aan de zogenaamde wetten van de openbare diensten om het behoud van een separate regeling voor de private en de publieke sector te “motiveren”. Een motivering moet afdoende zijn, zoals de Formele Motiveringswet voorschrijft. Naar onze mening houdt de traditionele motivering met verwijzing naar de wetten van de veranderlijkheid, de continuïteit en de gelijkheid niet langer stand, zodat die in onze evoluerende samenleving steeds minder als afdoende wordt ervaren. Door de onomkeerbare tendens in de richting van een alsmaar verdergaande contractualisering komt het principe van de veranderlijkheid steeds meer op losse schroeven te staan. Dit beginsel ligt nochtans aan de basis van het feit dat in de publieke sector geen bindende akkoorden kunnen worden gesloten. De overheid moet als werkgever steeds het laatste woord hebben en moet unilateraal wijzigingen kunnen doorvoeren in het algemeen belang dat primeert op de individuele belangen van de personeelsleden. Dat principe staat haaks op het in essentie wederkerige karakter van de arbeidsovereenkomst. Het sluiten van wederkerige, in de tijd te beperken, collectieve akkoorden in de publieke sector zou net voor meer flexibiliteit zorgen in het geval van contractuele tewerkstelling. Bovendien vormen de overheidscontractanten een vergeten personeelscategorie waarmee het vakbondsstatuut vrijwel geen rekening houdt. Ook deze vaststelling pleit voor een andere benadering van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Verder kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het formele criterium van de rechtsvorm met het oog op de toepassing van de regeling van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke dan wel de private sector. Organieke openbare diensten in een publiekrechtelijke rechtsvorm ressorteren onder het vakbondsstatuut. Dat is anders voor de functionele openbare diensten zodra die een privaatrechtelijke rechtsvorm aannemen hoewel die evenzeer geacht worden taken van algemeen belang voor hun rekening te nemen. Blijkbaar is er in dat geval geen onverenigbaarheid tussen het dienen van het algemeen belang en de toepasselijkheid van het collectief arbeidsrecht. Ook het feit dat de Cao-wet wel degelijk van toepassing is op een aantal publiekrechtelijke werkgevers ondersteunt deze stelling. Kortom, de tijd lijkt rijp om het opzetten van een systeem van bindende collectieve overeenkomsten voor de publieke sector, ernstig in overweging te nemen en daartoe een aangepast en passend juridisch kader te creëren.

Regeling Nederland

- Men is gaandeweg tot het besef gekomen dat de redenen die oorspronkelijk pleitten voor een aparte rechtspositie voor ambtenaren, wellicht door de tijd achterhaald zijn. Dit inzicht lag mee aan de basis van de invoering van de Wnra, wat ervoor gezorgd heeft dat het private cao-recht en het private arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing zijn geworden op het grootste deel van de ambtenaren nieuwe stijl.
- De wetten van de openbare dienst krijgen weinig tot geen aandacht. Aan de invoering van de Wnra kwam er dan ook geen algemeen rechtsbeginsel te pas op basis waarvan een pleidooi werd gehouden pro de eenzijdige aanstelling van overheidspersoneel.
- Onder gelding van de oude Nederlandse regeling waren de overheidscontractanten sterk in de minderheid. Nederland kende dus geen evolutie richting een toenemende contractuele tewerkstelling. De invoering van de Wnra heeft ervoor gezorgd dat de grote meerderheid van de ambtenaren voortaan werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst.
- Privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen ambtenaren in dienst hebben. Ze kunnen namelijk kwalificeren als overheidswerkgever wanneer er sprake was van een overwegende overheidsinvloed (oude regeling) of in het geval dat een orgaan van die rechtspersoon de uitoefening van het openbaar gezag als kernactiviteit heeft (nieuwe regeling).

Voorstel België

- We stellen voor om een systeem van juridisch bindende collectieve akkoorden te introduceren in de Belgische publieke sector.
- De invoering van een overeenstemmingsvereiste zorgt ervoor dat de overheidswerkgever verplicht is om instemming te bekomen van de meerderheid van de representatieve vakorganisaties.
- De collectieve akkoorden zijn rechtstreeks bindend, zodat er geen omzetting meer vereist is. Een collectief akkoord gesloten in een comité, is bindend voor alle werkgevers die onder dat comité ressorteren.
- De collectieve akkoorden hebben een beperkte geldingsduur, waardoor de overheid in principe verplicht wordt om na verloop van tijd opnieuw te onderhandelen met de vakbonden. Desgewenst kunnen de partijen een verlengingsbeding opnemen of de mogelijkheid voorzien om het akkoord stilzwijgend te verlengen.
- Collectieve akkoorden gesloten in de publieke sector worden als instrument gelijkgesteld met collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten in de private sector.

827. De eindconclusie van onze studie van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector luidt dat er dringend nood is aan een nieuwe regeling die beter aansluit bij de arbeidsrechtelijke en bestuurlijke realiteit. In dit proefschrift hebben we voorgesteld hoe deze regeling er zou kunnen uitzien, waarbij we ons hebben laten inspireren door de Nederlandse regeling, zowel voor als na de inwerkingtreding van de Wnra.

828. Wanneer men hiermee in de toekomst verder aan de slag zou gaan, is het van belang om ook het stakingsrecht in de publieke sector mee in rekening te brengen. Het verdient dan ook aanbeveling om in een vervolgonderzoek de collectieve actie in de publieke sector verder uit te diepen, met een eventuele overstap naar een systeem van juridisch bindende collectieve akkoorden in het achterhoofd. Nader onderzoek is eveneens vereist met betrekking tot de talrijke bijzondere regelingen. Zo dient onder meer te worden nagegaan in welke mate de categorieën die niet onder het algemene vakbondsstatuut vallen, kunnen worden geïntegreerd in de nieuwe regeling die zou worden uitgewerkt voor de publieke sector.

829. We beseffen maar al te goed dat de knelpunten die de huidige regeling vertoont, niet zomaar van vandaag op morgen zullen kunnen worden weggewerkt. Net zoals dit in Nederland het geval was, zullen heel wat andere stappen moeten worden gezet en zullen obstakels uit de weg moeten worden geruimd alvorens een systeem van juridisch bindende collectieve akkoorden gestalte zal krijgen in de publieke sector. Dit proefschrift reikt alvast de nodige kapstukken aan om (dringend) werk te maken van een grondige hervorming van de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

BIBLIOGRAFIE

HOOFDSTUK 1 – BELGIË

Afdeling 1 – Boeken

ALGEMENE DIRECTIE COLLECTIEVE ARBEIDSBETREKKINGEN, *Wegwijs in... de collectieve arbeidsovereenkomst*, juli 2011, 48 p.

BLANPAIN, R., *De collectieve arbeidsovereenkomst*, Brugge, die Keure, 2011, 123 p.

BRAEKMANS, P., *Sociaal overleg*, Reeks Sociale Praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2014, 148 p.

BUELENS, J., REYNIERS, K., VAN PUYVELDE, I., VAN REGENMORTEL, A. (ed.) en VERVLIEET, V., *Handboek Welzijn op het werk (ed. 2019). Juridische aspecten*, Reeks van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheidsrecht, nr. 20, Brugge, die Keure, 2019, 502 p.

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

DÉOM, D., *Le statut juridique des entreprises publiques*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 556 p.

DE WILDE, I., *Flexibiliteit of paradoxale rigiditeit. De wijzigbaarheid van de arbeidsvoorwaarden van de overheidscontractant*, Brugge, die Keure, 2017, 405 p.

DE WILDE, I., AERTS, S. en JANVIER, R., *De eenzijdige wijziging van de arbeidsvoorwaarden van het (contractueel) overheidsperoneel*, Administratieve Rechtsbibliotheek, Bijzondere reeks, Brugge, die Keure, 2014, 327 p.

DE WILDE, I., JANVIER, R. en VANHOUTTE, L., *Arbeidstijd bij de Vlaamse lokale besturen: stand van zaken, knelpunten en beleidsvoorstellen*, Brugge, die Keure, 2014, 376 p.

DORSSEMONT, F., *Rechtspositie en syndicale actievrijheid van representatieve werknemersorganisaties*, Interuniversitair Centrum voor Arbeidsrecht, bijzondere reeks, nr. 3, Brugge, die Keure, 2002, 771 p.

GOFFAUX, P., *Dictionnaire de droit administratif*, Brussel, Bruylant, 2016, 718 p.

HUMBLET, P., JANVIER, R., RAUWS, W. en RIGAUX, M., *Synopsis van het Belgisch arbeidsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 426 p.

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

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Collective bargaining in the public services: a way forward*, International labour conference, 102nd session, Geneva, 2013, 247 p, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/relconf/documents/meetingdocument/-wcms_205518.pdf.

JANVIER, R., PALINCKX, S., HUMBLET, P. en DE WILDE, I., *Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector*, Administratieve rechtsbibliotheek. Algemene reeks, Brugge, die Keure, 2021, 1.023 p.

JANVIER, R., *Hervorming van de pensioenen in de overheidssector – stand van zaken anno 2018 met een visie op de toekomst*, Seminaries van het Belgische genootschap voor arbeids- en socialezekerheids-recht, nr. 4, Brugge, die Keure, 2018, 240 p.

JANVIER, R. en JANSSENS, J., *De toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, Brugge, die Keure, 2014, 360 p.

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

KESTEMONT, L., *Naar een rechtswetenschappelijke methodenleer. Een expliciet methodologisch kader voor rechtswetenschappelijk onderzoek in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2017, 335 p.

LANNOO, S., MUS, M., DEVOS, C. en FANIEL, J. (eds.), *Liberale vakbond: contradiction in terminis? Een onderzoek naar het profiel en de overtuigingen van de leden van ACLVB*, Gent, Academia Press, 2012, 216 p.

LUCAS, A., *Het vakbondsstatuut in de publieke sector. Wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel en haar uitvoeringsbesluiten*, Brussel, Politeia, 2013, 209 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1.522 p.

MATTHIJSSENS, M., *Bevoegdheden van de ondernemingsraad*, Reeks sociale praktijkstudies, Mechelen, Kluwer, 2013, 289 p.

OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *Algemeen bestuursrecht: grondslagen en beginselen (ed. 2)*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 782 p.

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

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

TIMBERMONT, E., *De rechtspositie van het onderwijspersoneel in de Vlaamse Gemeenschap*, Mortsel, Intersentia, 2021, 844 p.

VANDE LANOTTE, J., GOEDERTIER, G. en DE PELSMAEKER, T., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1.471 p.

VANDERMEULEN, G., *Vakbondsrecht in de publieke sector. Ontwikkeling van de vrijheid van vakvereniging en van het inspraakrecht in de openbare diensten in België*, onuitg., proefschrift rechten Vrije Universiteit Brussel, 1979, 611 p.

VAN EECKHOUTTE, W., *Sociaal Compendium. Arbeidsrecht met fiscale notities*, Mechelen, Kluwer, 2020, 3.450 p.

VAN OEVELEN, A., *De overheidsaansprakelijkheid voor het optreden van de rechterlijke macht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1987, 940 p.

VELAERS, J., *De Grondwet en de raad van State: afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1.034 p.

WEEKERS, B., *Ambtenarenrecht: het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes*, Brugge, die Keure, 2004, 68 p.

WEEKERS, B., *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 74 p.

X, *La négociation collective dans la fonction publique: un chemin à suivre*, Genève, BIT, 2013, 257 p.

Afdeling 2 – Bijdragen in boeken

BECKEN, H., "De aansprakelijkheid van rechtspersonen, hun organen, aangestelden, en zelfstandige hulppersonen" in VAN EEECKHOUTTE, W. (ed.), *Rechtspersonenrecht: Postuniversitaire cyclus Willy Delva 1998-99*, Gent, Mys & Breesch, 1999, 489-520.

BUELENS, J. en RIGAUX, M., “Hoofdstuk 3, Afdeling 5. Inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst” in G. COX, M. RIGAUX en J. ROMBOUTS, *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 118-126.

CORDIER, J.P., “Le convention collective de travail incorporée dans le contrat de travail” in DORSSEMONT, F., VAN GEHUCHTEN, P.-P., DEAR, L. en CORDIER, J.-P. (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, 115-141.

COX, G., “Vers une réforme du paysage des Commissions paritaires?” in DORSSEMONT, F., VAN GEHUCHTEN, P.-P., DEAR, L. en CORDIER, J.-P. (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, 45-59.

COX, G. en LEUS, K., “De rol van de beginselen van behoorlijk bestuur in de collectieve arbeidsverhoudingen: de legaliteitstoets bij neerlegging en algemeenverbindendverklaring van cao’s” in RIGAUX, M. en COX, G. (eds.), *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 129-184.

COX, G. en HUMBLET, P., “De rechtspositie van de sociaal bemiddelaar: een historische schets” in M. RIGAUX en G. COX (eds.), *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen. Memorabilia Jan Rombouts*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 213-233.

COX, G. en HUMBLET, P., “Le règlement des conflits collectifs de travail en droit belge” in RIGAUX, M. en HUMBLET, P. (eds.), *Conciliation, médiation et arbitrage. Vers une régulation européenne des modes alternatifs du règlement des conflits (collectifs) du travail?*, Brussel, Bruylant, 2011, 91-105.

COX, G., “Binding en afdwingbaarheid van obligatoire C.A.O.-bepalingen” in BOCKSTEINS, H., *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 231-247.

DEBAENE, M. en DEBAENE, P., “Overheidsaansprakelijkheid” in X., *Bijzondere overeenkomsten, Artikels-gewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, 2005, 1-116.

DE BECKER, A., “Het ontslag van arbeidscontractanten in de publieke sector” in RIGAUX, M. en RAUWS, W. (eds.), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 8*, Antwerpen, Intersentia, 2010, 145-178.

DE BECKER, A., “Collectieve arbeidsverhoudingen 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 GOLS, M., “Seuils pour l’institution d’un conseil d’entreprise vus à la lumière des réglementations belge et européenne” in DORSSEMONT, F., VAN GEUCHTEN, P.-P., DEAR, L. en CORDIER, J.-P. (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, 179-190.

DE WILDE, I., JANVIER, R. en AERTS, S., “Toepassing van de regelgeving betreffende de overgang van onderneming bij wijziging van werkgever in de publieke sector” in GOSSERIES, P. en MORSA, M. (eds.), *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, 2015, 447-465.

DE WILDE D’ESTMAEL, J. en RIGAUX, L., “Le champ d’application de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires (art. 2)” in DERMINE, E. en VANNES, V. (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires – Cinquante ans d’application?*, Brussel, Larcier, 2018, 79-143.

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, 363-396.

DORSSEMONT, F., “La représentativité revisitée” in DORSSEMONT, F., VAN GEUCHTEN, P.-P., DEAR, L. en CORDIER, J.-P. (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, 61-82.

DUMONT, C., “Les relations collectives de travail dans la fonction publique” in DUMONT, M. (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, 401-470.

FAGNART, J.-L., “Responsabilité du fait d’autrui” in TILLEMANN, B. en CLAEYS, I. (eds.), *Buitencontractuele aansprakelijkheid*, Brugge, Die Keure, 2004, 169-211.

HACHEZ, I., “Du principe de standstill à l’intangibilité de la substance des droits fondamentaux: quelle justiciabilité pour le droit du travail?” in GOSSERIES, P. en MORSA, M. (eds.), *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber amicorum Claude Wantiez*, Brussel, Larcier, 2015, 273-293.

HANNAY, E., “La contractualisation de la fonction publique en Belgique” in LEVERT, P. en LOMBAERT, B. (eds.), *Droit et contentieux de la fonction publique*, Parijs, Editions EFE, 2013, 197-253.

HUMBLET, P., “*Si vis pacem, cole justitiam*. De betekenis van de Internationale Arbeidsorganisatie 90 jaar na het verdrag van Versailles”, in *Arbeidsrecht tussen wel-zijn en niet-zijn. Liber amicorum prof. dr. Othmar Vanachter*, Antwerpen, Intersentia, 2009, 69-86.

HUMBLET, P. en VANTHOURNOUT, J., “Het statuut van de leden van de vakbondsafvaardiging” in DE GOLS, M. en RIGAUX, M., *Overlegorganen in de onderneming*, Mechelen, Kluwer, 2009, 357-386.

HUMBLET, P., “Naar een hervorming van de sociale dialoog in de onderneming” in HUMBLET, P. en VANTHOURNOUT, J. (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 241-259.

JACQMAIN, J., “La notion d’un système de relations collectives” in VAN DEN AVYLE, G. (ed.), *Guide social permanent*, Brussel, Kluwer, 2017, losbl.

JACQMAIN, J., “Attention, il mord: le contrat de travail dans les services publics” in PLETZER, M. en WINTGENS, S. (eds.), *Les 30 ans de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail*, Brussel, Éditions du Jeune Barreau de Bruxelles, 2008, 25-50.

JACQMAIN, J., “Les relations collectives dans le secteur public” in JACQMAIN, J. (dir.), *Une terre de droit du travail*, Brussel, Bruylant, 2005, 383-409.

JACQMAIN, J., “Statutaires et contractuels, le Graal de l’égalité?” in DELPÉRÉE, F. en HOREVOETS, C. (eds.), *Les agents contractuels dans la fonction publique régionale*, Brussel, Bruylant, 1997, 165-183.

JANVIER, R., DE WILDE, I. en AERTS, S., “Leçon 2 – Uniformité, équité et gestion des ressources humaines” in JANVIER, R. (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 31-116.

JANVIER, R. en AERTS, S., “Leçon 3 – Les circuits d’incapacités dans le secteur public : labyrinthes sans issue” in JANVIER, R. (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 117-183.

JANVIER, R., “Leçon 4 – Les pensions des fonctionnaires : luxe impayable ou avantage nécessaire ?” in JANVIER, R. (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 185-271.

JANVIER, R., DE WILDE, I. en HUMBLET, P., “Leçon 5 – Les relations collectives de travail : théoriquement unilatérales, pratiquement inapplicables ?” in JANVIER, R. (ed.), *Le droit social de la fonction publique*, Collection de l’Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale, nr. 9, Brussel, la Charte, 2015, 273-327.

JANVIER, R. en DE WILDE, I., “Collegiale en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector” in HUMBLET, P. en VAN REGENMORTEL, A. (eds.), *Markante standpunten – Opstellen opgedragen aan prof. Dr. Marc Rigaux*, Antwerpen, Intersentia, 2015, 93-119.

JANVIER, R. en DE WILDE, I., “Statutaire of contractuele tewerkstelling: een strategische keuze” in HONDEGHEM, A., PLATTEAU, E., PRAET, C., RUYS, C. en VANDROMME, H. (eds.), *Personeelsbeleid in lokale besturen. Slimme besturen investeren in menselijk kapitaal*, Brugge, Vanden Broele, 2012, 67-88.

JANVIER, R., “Tuchtregime voor contractanten in overheidsdienst: een (des)illusie” in LUST, S. en LUYPAERS, P. (eds.), *Tucht en deontologie*, Brugge, die Keure, 2007, 63-82.

JANVIER, R., “Toepassingsgebied van de C.A.O.-Wet” in COX, G., RIGAUX, M. en ROMBOUTS, J. (eds.), *Collectief onderhandelen*, Mechelen, Kluwer, 2006, 85-110.

JANVIER, R., “Over overheden, contractanten & 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., “Statutair of niet statutair: that’s the question” in STROOBANT, M. en VANACHTER, O. (eds.), *Honderd jaar arbeidsovereenkomstenwet, Belgische Vereniging voor Arbeidsverhoudingen*, Antwerpen, Intersentia, 2001, 125-163.

JANVIER, R., “Gezocht contractant (M/V) voor een overheidsdienst, met bereidheid tot onzekerheid over zijn/haar rechtspositie” in DELPÉRÉE, F. en HOREVOETS, C. (eds.), *Contractuele personeelsleden bij de regionale overheden*, Brussel, Bruylant, 1998, 191-223.

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

JANVIER, R., “Deel I – Inleiding * Hoofdstuk 2 – Toepassingsgebied” in HUMBLET, P., MERGITS, B., RIGAUX, M. en ROMBOUTS, J. (eds.), *C.A.O.-Recht, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen*, losbl.

JOASSART, P., “La hiérarchie des normes et l’extension de la force obligatoire” in DORSSEMONT, F., VAN GEHUCHTEN, P.-P., DEAR, L. en CORDIER, J.-P. (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, 143-178.

JOASSART, P., “Conventions collectives et secteur public: deux grandes solitudes?” in DUMONT, M. (dir.), *Le droit du travail dans tous ses secteurs*, Luik, Anthemis, 2008, 471-492.

LEUS, K., “Zin en onzin van het Koninklijk Besluit houdende de algemene principes van het openbaar ambt” in ANDERSEN, R. en LEUS, K. (eds.), *Hervorming van het openbaar ambt*, Brugge, die Keure, 2002, 59-80.

NIHOUL, M., “La protection juridique locale par la Cour constitutionnelle en Belgique” in ANDERSEN, R., DÉOM, D., EURQUIN-DE VISSCHER, F., RASSON-ROLAND, A., RENDERS, D., VERDUSSEN, M. en HOUGARDY, D. (eds.), *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d’un constitutionnaliste*, Brussel, Bruylant, 2007, 1.099-1.121.

PEETERS, J., “De ontslagbescherming van personeelsafgevaardigden: enkele bedenkingen bij wat de wetgever niet (goed) heeft geregeld” in DE CORTE, R., DE VOS, M., HUMBLET, P., KÉFER, F. en VAN HOORDE, E. (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte – De taal is gans het recht*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 113-134.

PEREMANS, E., “Les relations sociales” in SAROT, J. (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 595-667.

RAUWS, W., “Enige opmerkingen over de collectieve arbeidsverhoudingen in het onderwijs” in JANVIER, R., JORENS, Y. en VAN REGENMORTEL, A. (eds.), *Sociaal werk(t). Ereboek Josse Van Steenberge*, Brugge, die Keure, 2010, 273-289.

ROMBOUTS, J., “De hernieuwde paritaire comités” in BOCKSTEINS, H. en RIGAUX, M., *Omtrent behoorlijk bestuur van collectieve arbeidsverhoudingen – Scripta manent Jan Rombouts*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 61-98.

STESSENS, G., “Welke groeperingen kunnen strafrechtelijk verantwoordelijk worden gesteld?” in X., *Bestendig Handboek Vennootschap & Aansprakelijkheid*, Mechelen, Kluwer, losbl., 286-298.

Taelman, P. en Van der Haegen, M., “Recht op recht! Publicatie van rechtspraak” in DE CORTE, R., DE VOS, M., HUMBLET, P., KÉFER, F. en VAN HOORDE, E. (eds.), *Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte – De taal is gans het recht*, Mechelen, Kluwer, 2018, 257-284.

VAN MEERBEECK, J., “Droit public et droit privé: ni summa ni divisio?” in VAN MEERBEECK, J., DE BROUX, P.O., LÉONARD, T. en LOMBAERT, B., *La distinction entre droit public et droit privé: pertinence, influences croisées et questions transversales*, Limal, Anthemis, 2019, 9-56.

VANPRAET, J., "Bevoegdheidswijzigingen in het openbaar ambt: administratief en geldelijk statuut, uitzendarbeid en loopbaanonderbreking" in VELAERS, J., VANPRAET, J., PEETERS, Y. en VANDENBRUWAENE, W. (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, middelen en bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 755-778.

VERHEVEN, I., "Personeel & Organisatie" in SEUTIN, B. en VAN HAEGENDOREN, G., *De transversale bevoegdheden in het federale België*, Brugge, die Keure, 2017, 303-329.

VERSTEGEN, R., "Is er nog plaats voor federaal arbeidsrecht in onderwijs? Over exclusieve en concurrerende, impliciete en inherente bevoegdheden" in HENDRICKX, F., RAHME, A., VANDEPUTTE, W. en VAN PUTTEN, M. (eds.), *Arbeidsrecht tussen wel-zijn en niet-zijn. Liber Amicorum Prof. Dr. Othmar Vanachter*, Antwerpen- Oxford, Intersentia, 2009, 7-29.

WINDEY, P., "50 ans de conventions collectives de travail du Conseil national du Travail: Étape par étape – Des fondations solides en termes de progrès, solidarité et stabilité" in DORSSEMONT, F., VAN GEUCHTEN, P.-P., DEAR, L. en CORDIER, J.-P. (eds.), *Organes et instruments de la Concertation sociale: Enjeux contemporains, Études pratiques de droit social*, Luik, Kluwer, 2020, 3-10.

Afdeling 3 – Tijdschriftartikelen

AERTS, S., "Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte schets en signalering van enkele knelpunten", *TBP* 2015, 228-242.

ANDRÉ, J.-J., "Fout, schade en gemeenrechtelijke schadeherstel in de sociale zekerheid", *Soc.Kron.* 2006, 493-505.

BERCKX, P., "De rechtstoestandregeling van het personeel der openbare besturen "polders" en "wateringen"", *TBP* 1993, 581-595.

COULIER, J., "Ontstaan en evolutie van de Belgische universiteiten en hogescholen en het sociaal overleg in een (rechts)historische context", *TORB* 2016-17, 361-383.

COULIER, J., "Collectief overleg in het hoger onderwijs in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap sinds de grondwetsherziening van 1988", *TORB* 2016-17, 384-402.

CRABBE, V., "Op de grens van het ambtenarenrecht en het collectief arbeidsrecht", *Arbbl.* 1979, 789-840.

CRABBE, V. en DUBOIS, P., "Les élections syndicales du 5 juin 1959 dans le secteur public", *Res Publica* 1959, 117-147.

CUYPERS, D., "Sociale verkiezingen in het vrij onderwijs: een oefening inzake inspraak en democratie", *TORB* 2016-17, 403-416.

DE BECKER, A., "Autonomie en keuzevrijheid voor de tewerkstelling bij de gemeenten: wat zijn de gevolgen van dit nagenoeg onbegrensd vertrouwen?", *T.Gem.* 2016, 219-233.

DE BECKER, A., "De impact van de rechtsmachtsverdeling tussen de Raad van State en de gewone (arbeids)rechter bij geschillen in personele aangelegenheden in de publieke sector", *TSR* 2015, 181-209.

DE BECKER, A., "De motivering van het ontslag van het ontslag van een arbeidscontractant in de publieke sector", *RW* 2007-2008, 90-102.

DE BECKER, A., "Hoe de sneltrein een boemeltrein werd: de invloed van het arrest Jadot op de Copernicushervorming", *CDPK* 2007, 39-62.

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.

DELCORDE, G., "Le statut syndical des services publics", *Bulletin de la Fondation André Renard* 1985, nr. 148, 49-70.

DE WILDE, I., PALINCKX, S., JANVIER, R. en HUMBLET, P., "Onderhandelings- en overlegangelegenheden volgens het vakbondsstatuut: analyse en knelpunten", *T.Gem.* 2021, 17-33.

DE WILDE, I. en R. JANVIER, "De onvolmaakte doorwerking van het arbeidsrecht in de publieke sector – Een confrontatie tussen collectieve arbeidsovereenkomsten van de Nationale Arbeidsraad en analoge regelingen in de publieke sector", *TSR* 2021, 75-105.

DE WILDE, I. en JANVIER, R., "Vergelijkende analyse van de financiering van de wettelijke pensioenen van het overheidspersoneel: nood aan een herijking?", *TSR* 2020, 439-525.

DE WILDE, I., "Hoor- en (formeel) motiveringsplicht bij het ontslag van een overheidscontractant: een stand van zaken na een woelige periode", *T.Gem.* 2019, afl. 1, 2-21.

DE WILDE, I., "Arbeidstijd in de publieke sector: toepassingsgebied, vergelijking en knelpunten Arbeidswet en Arbeidstijdwet", *Or.* 2019, 334-345.

DE WILDE, I., “Doorwerking arbeidsrecht in arbeidsrelaties in de publieke sector: capita selecta”, *Or.* 2018, 231-243.

DE WILDE, I., JANVIER, R. en DE BECKER, A., “Naar een principiële contractuele tewerkstelling in de Belgische publieke sector? Genese van het contractueel dienstverband, stand van zaken en een blik op de toekomst”, *CDPK* 2017, 366-390.

DE WILDE, I. en JOASSART, P., “La modification unilatérale des conditions de travail du personnel contractuel: l'impossible alchimie”, *TSR* 2015, 75-99.

DE WILDE, I., “Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 2. Over dromen, daden, wetten en praktische bezwaren”, *TSR* 2015, 338-370.

DE WILDE D'ESTMAEL, J., “L'application de la directive transfert au secteur public: à quelles conditions? Étude des conditions d'application et de certains effets de la Directive 23/2001/CE au départ de deux arrêts récents de la Cour de Justice de l'Union Européenne”, *TSR* 2019, 551-611.

DORSEMONT, F., “On the representative status of Belgian employers' organizations for the purpose of collective bargaining”, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 2017, nr. 154, 2, 253-263.

DORSEMONT, F., “La notion de représentativité dans le cadre de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités”, *TSR* 2015, 291-316.

DORSEMONT, F., “De arbeidsovereenkomst in de schoot van een feitelijke vereniging”, *Soc.Kron.* 1999, 105-110.

DU BLED, S. en ROEFS, B., “La conciliation des conflits collectifs dans le secteur public versus le secteur privé”, *TSR* 2015, 265-289.

ENGELS, C., “De collectieve arbeidsovereenkomst bijna vijftig jaar na de totstandkoming van de Wet van 5 december 1968”, *JTT* 2017, 309-322.

GENNEN, J., “Les relations syndicales dans les services publics”, *Bulletin de la Fondation André Renard* november 1980, bijz. nr. 111, 1-40.

GERNIGON, B., ODERO, A. en GUIDO, H., “ILO principles concerning collective bargaining”, *International Labour Review* 2000, vol. 139, nr. 1, 33-55.

HENRY, P., "La responsabilité des organes: le début de la fin", *JLMB* 1997, 268-274.

HERBIET, M. en HANNAY, E., "Statut-contrat: deux points de vue sur une même réalité? Ou le recours à l'engagement contractuel dans la fonction publique belge", *APT* 2005, 178-189.

HORION, P., "Droit social et secteur public", *Ann.fac.dr.Lg.* 1956, 23-55.

HUMBLET, P., JANVIER, R., DE WILDE I. en PALINCKX, S., "De bescherming van de vakbondsafgevaardigden in de publieke sector. Mag of moet het iets meer zijn?", *NJW* 2021, nr. 446, te verschijnen in september 2021.

HUMBLET, P., "Collectieve arbeidsovereenkomsten in de publieke sector: een tweeluik – Deel 1. Mor-ceau de fantaisie", *TSR* 2015, 317-337.

HUMBLET, P. en DE WILDE, I., "Enkele wilde ideeën", *Samenleving & Politiek* 2007, nr. 8, 9-16, ook consul-teerbaar via www.sampol.be/2007/10/enkele-wilde-ideeen.

JACQMAIN, J., "Tu ne licenciera pas justement un délégué syndical contractuel", *Statut des administrations locales et provinciales, Actualités en bref*, Brussel, Wolters Kluwer, juni 2020, nr. 339.6, 10-14.

JACQMAIN, J., "Représentativité syndicale", *Soc.Kron.* 2010, 169-173.

JANVIER, R., "Minder sociale 'afscherming' van het overheidspersoneel? – Deel 1. Een kritische terugblik op het recente verleden met een voorzichtige vooruitblik op de toekomst van de sociale bescherming van het overheidspersoneel", *TSR* 2016, 443-513.

JANVIER, R., HENDERICKX, E., SEGERS, J. en VALKENEERS, R., "Meer discriminatie door meer diversiteit: een paradox voor het Belgisch publiek management?", *Burger, Bestuur & Beleid* 2011/1, 3-20.

JOASSART, P., "Les sociétés de logement social et leur personnel: des relations d'incertitude", *JTT* 2007, 17-22.

LIERMAN, S., VAN DE WEYER, P.-J. en VANDORMAEL, K.-J., "Overheidscontractanten in het Belgische recht: besturen op de snijlijn van privaat- en publiekrecht", *TPR* 2016, 489-577.

LIEVENS, F.-X., "De la cogestion au «service minimum»: un siècle de concertation sociale au sein des chemins de fer belges", *TSR* 2019, 213-263.

MATTHIJS, H., "De federale overheidsbedrijven: een analyse van de Wet van 21 maart 1991", *TBP* 2000, 425-448.

MAZY, A., "Commentaar op de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités", *Arbbl.* 1969, 201-252 en *Arbbl.* 1970, 603-654.

PALINCKX, S., "Collectieve arbeidsverhoudingen in de gezondheidssector(en) in Vlaanderen. Een analyse van de VIA-akkoorden en de federale sociale akkoorden", *TSR* 2020, 151-214.

POELMANS, P., "Cao VIII. Een cao in evenwicht", *TORB* 2006-07, 619-626.

RAIGLOT, A., "Sociaal overleg in het hoger onderwijs", *TORB* 2016-17, 342-349.

REYNIERS, K., "Enkele knelpunten bij de implementatie en toepassing van de welzijnsreglementering in de publieke sector", *TSR* 2006, 491-546.

RIGAUX, M., "Het interprofessioneel akkoord als exponent van het Belgische stelsel van sociale dialoog. Een juridisch-maatschappelijke situering", *NAB* 2012, 11-28.

SCHREGLE, J., "Labour Relations in the Public Sector", *International Labour Review* 1974, nr. 110/5, 381-404.

SOHIER, J., "La fonction publique face à l'effet « copernic » : mythe ou réalité ?", *JT* 2003, 221-228.

UYKENS, M., "Structurele erkenning van de VVSG als vertegenwoordiger van de werkgevers van de lokale besturen in het Vlaamse onderhandelingscomité C", *De Gem.* 1994, 434-437.

VANDEBERGHE, H., VAN QUICKENBORNE, M., WYNANT, L. en DEBAENE, M., "Overzicht van rechtspraak (1994-1999). Aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad", *TPR* 2000, 1551-1955.

VANDEBERGHE, H. en GEELLEN, K., "Aansprakelijkheid van 'ziekenhuisorganen", *VI.T.Gez.* 1990, 113-133.

VAN GYES, G., SEGERS, J. en HENDERICKX, E., "In het gelijke, onze verschillen... Het Belgische collectieve systeem van arbeidsverhoudingen gespiegeld aan Nederland", *Tijdschrift voor HRM* 2009, 67-96.

VALKENEERS, R., "Zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op de arbeidscontractanten in de publieke sector?", *TSR* 2014, 309-367.

VAN HIEL, I., "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Eerste deel)", *JTT* 2019, 113-121.

VAN HIEL, I., "Representativiteit als voorwaarde voor deelname aan het sociaal overleg (Tweede deel)", *JTT* 2019, 129-135.

VAN LEUVEN, N., "In de tang tussen twee logica's: de subsidiariteit tussen sociale gesprekspartners en overheid in het kader van het collectief arbeidsrecht", *TVW* 2013, 311-328.

VAN OEVELEN, A., "De civielrechtelijke aansprakelijkheid van de werknemer en van de werkgever voor de onrechtmatige daad van de werknemer in het raam van de uitvoering van de arbeidsovereenkomst" *RW* 1987-88, 1.168-1.205.

VANTHOURNOUT, J., "De Vlaamse cao's: het deksel op de doos van pandora?", *TSR* 2005, 125-144.

VERSTEGEN, R., CUYPERS, D., RAUWS, W. en LAUWERS, G., "Collectief overleg in het onderwijs", *TORB* 2011-12, 117-151.

VERSTEGEN, R., "De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling inzake rechtspositie, medezeggenschap en inspraak van het personeel in het onderwijs", *RW* 1994-95, 1.145-1.160.

VUYLSTEKE, V. en DE SOMER, S., "Licenciement des agents contractuels et principe audi alteram partem: la Cour constitutionnelle se fait entendre", *APT* 2017, 205-217.

VUYLSTEKE, V. en DE SOMER, S., "Actualités: la Cour constitutionnelle considère que le principe d'audition devrait s'appliquer au licenciement des agents contractuels du secteur public", *Rev.dr.comm.* 2017, 34-35.

X, "De toepassing van het vakbondsstatuut – en meer bepaald de organisatie van de onderhandeling en het overleg – in de lokale sector", *De Gem.* 1986, 361-382 en 435-449.

Afdeling 4 – Onderzoeksrapporten

AERTS, E., *Wijzigbaarheid van arbeidsrelaties in de publieke sector. Lessen voor België vanuit Frankrijk en Denemarken*, onuitg. doctoraatsthesis Rechten UHasselt en UAntwerpen, 2018, 477 p.

DE WILDE, I. en JANVIER, R., *Naar een principiële contractuele tewerkstelling bij de Vlaamse overheid*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2017, 67 p., 5d674347-9091-4aa6-9911-2b5c73cc9448.filesusr.com/ugd/b8884e_7fc283449b7e4809ac76e31945eb2cdc.pdf.

EUROFOUND, *The concept of representativeness at national, international and European level*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2016, 73 p.

LUYTEN, D., FEREMANS, K., BUNDEVOET, J. en VANACHTER, O., *Het collectief overleg in de private non-profitsector*, Onderzoeksrapport, Leuven, KU Leuven, Instituut voor Arbeidsrecht, Departement Sociologie, 1994, 246 p.

OPDEBEEK, I. en DE SOMER, S., *De polsstokwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking? België – conceptpaper Publiekrecht*, platform publiek- en privaatrecht in dialoog, 35 p., recht-in-dialoog.eu/wp-content/uploads/2021/05/PPP-2020-IO-SDS-Belgie-Publiekrecht-2021-04-02.pdf.

PALINCKX, S. en JANVIER, R., *Normalisering van de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren: bron van inspiratie?*, Leuven, Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing, 2020, 87 p.

X., *Industrial relations in the public sector*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2008, 40 p, [www.eurofound.europa.eu/publications-report/2008/industrial-relations-in-the-public-sector](https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2008/industrial-relations-in-the-public-sector).

HOOFDSTUK 2 – NEDERLAND

Afdeling 1 – Boeken

BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 270 p.

CHRISTE, D., HUMMEL, N., LANTING, B.B.B. en SPRENGERS, L.C.J., *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, Den Haag, Boom Juridisch, 2014, 436 p.

DASSEN, S.H.A.M., VAN DUREN, G.P.F., JANSSEN, L.H. en MAESSEN, K.M.J.R., *Arbeidsrecht voor de overheid verklaard. Editie Rijk*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2019, 608 p.

DÖLLE, A.H.L. en ELZINGA, D.J., *Handboek van het Nederlands gemeenterecht*, Deventer, Kluwer, 2004, 812 p.

FASE, W.J.P.M. en VAN DRONGELEN, J., *C.A.O.-recht. Schets van het recht met betrekking tot c.a.o.'s, verbindendverklaring van bepalingen ervan en aanverwante regelingen*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 2004, 287 p.

HEERMA VAN VOSS, G.J.J., Mr. C. Assers *Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 7. Bijzondere overeenkomsten. Deel V. Arbeidsovereenkomst*, Deventer, Wolters Kluwer, 2020, 528 p.

JACOBS, A.T.J.M., *Collectief Arbeidsrecht*, Deventer, Kluwer, 2017, 404 p.

JANSSEN, L., *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Deventer, Kluwer, 2019, 314 p.

JELLINGHAUS, S. en MAESSEN, K., *Normalisering van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 97 p.

JELLINGHAUS, S. en MAESSEN, K., *Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). De rol van de ondernemingsraad*, Alphen aan den Rijn, Vakmedianet, 2019, 108 p.

KOEKKOEK, A.K. (ed.), *De Grondwet: een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer, Tjeen Willink, 2000, 658 p.

KOOISTRA, J., JELLINGHAUS, S.F.H., HUISMAN, E. en SPARRIUS, C.F., *De normalisering: de ambtenaar in het arbeidsrecht*, Den Haag, De Voort Advocaten en CAOP, 2017, 49 p.

KORTEWEG-WIERS, M.J.S., SCHRIJVERS, P.M.B. en WEIJLING, K.F.A.M., *Hoofdpijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2003, 410 p.

LANTING, B.B.B., *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers. Een onderzoek naar het proces van normalisering van het socialezekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*, Apeldoorn/Antwerpen, Maklu, 2009, 576 p.

MESSER-DINNISSEN, P.E.M., *De Rijksarbeidscontractant: een onderzoek naar de functie van het instituut arbeidscontractant in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de Rijksoverheid*, Den Haag, VUGA, 1995, 285 p.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, *Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie. Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers*, 120 p, www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/rapporten/2015/6/4/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, *Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, OR-bevoegdheden in cao's (een onderzoek naar bij cao verleende OR-bevoegdheden die verder gaan dan de wet; de rol van de OR bij arbeidsduurverkorting; en faciliteiten voor ondernemingsraden)*, Den Haag, 1988, 157 p.

NOORDAM, F.M., *Ambtenarenwetgeving*, Deventer, Kluwer, 1994, 540 p.

PIETERS, T. en VAN DEN BERG, L., *Wat betekent de Wnra voor de rechterlijke macht?*, 21 november 2019, 55 p, <https://files.vng.events/files/28d875d0-4f3f-430e-9201-5bad2e0b1e69.pdf>.

ROOD, M.G., *Collectief ambtenarenrecht*, Den Haag, VUGA, 1989, 262 p.

SPRENGERS, L.C.J., JELLINGHAUS, S.F.H., HAMPERSINK, R.J.M., UNGER E. en WITTEVEEN, P.A.M. (eds.), *25 jaar rechtspraak over het primaat van de politiek in de WOR*, Den Haag, Boom juridisch, 2020, 89 p.

SPRENGERS, L.C.J., BREKELMANS, F.H.J.G., LINDEBOOM, W. en VAN VLIET, E., *Op weg naar één arbeidsrecht voor de gehele onderwijssector. Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) voor ambtenaren in het openbaar primair en voortgezet onderwijs en aandachtspunten en aanbevelingen voor cao-partijen*, Utrecht, Expertisecentrum Onderwijs-geschillen, 2019, 57 p.

STICHTING VAN DE ARBEID, *De cao: wat en hoe?*, Den Haag, Stichting van de Arbeid, september 2010, 36 p.

THIELE, W., *Die Entwicklung des Deutschen Berufsbeamtentums*, Hamburg, Maximilian Verlag, 1981, 103 p.

VAN STOKKOM, R., *De militaire ambtenaar te bijzonder voor een genormaliseerde arbeidsverhouding? Rechtvaardigt de bijzondere rechtspositie van militairen ambtenaren, gezien de grondrechtelijke beperkingen, een uitzonderingspositie in een genormaliseerde arbeidsverhouding?*, onuitg. masterproef Rechten Tilburg University, 2014, arno.uvt.nl/show.cgi?fid=135740, 86 p.

VAN ZUTPHEN, A.H., *De rechtspositie van de Rijksambtenaar: aanstelling en ontslag*, Den Haag, VUGA, 1991, 485 p.

VELO, TH.A., *Inzicht in het ambtenarenrecht*, Antwerpen, Maklu, 2008, 382 p.

VINK, F.W.H. en VAN HET KAAR, R.H., *Inzicht in de ondernemingsraad. Een toelichting bij de Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2010, 420 p.

Afdeling 2 – Bijdragen in boeken

BARENTSEN, B., “De Ambtenarenwet 2017” in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 9-26.

BARENTSEN, B., “Overheidscao’s na Rutte II: stilte na de storm?” in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, 41-52, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

BARENTSEN, B., “Normalisering: introductie” in UIJLENBROEK, J.J.M. (ed.), *Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?*, Den Haag, CAOP, 2016, 13-20.

BARENTSEN, B., “Normalisering. Een processie van Echternach of een rituele dans?” in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, 225-232, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1.

Bos, R.C., “Normalisatie van de ambtelijke rechtspositie. De ambtenaar vergeten” in CAOP, *De staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering*, Den Haag, CAOP, 2015, 239-248, openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/37700/Staat-van-de-ambtelijke-dienst-STAD-2015.pdf?sequence=1.

BREKELMANS, F. en VAN SCHOONHOVEN, R., "Introductie: het cao-model in het onderwijs" in VAN SCHOONHOVEN, R. en BREKELMANS, F.H.J.G. (eds.), *Onderwijs-cao's: robuust genoeg voor de 21e eeuw? Bundel ter gelegenheid van het VU Symposium op 12 oktober 2018*, Amsterdam, VU Law Academy, 2018, 5-18.

BREKELMANS, F.H.J.G. en VAN VLIET, E., "De leraar" in VAN DER VOET, G.W. (ed.), *Arbeidsrechtelijke Themata – Bijzondere Arbeidsverhoudingen*, Den Haag, Boom Juridisch, 2017, 101-144.

DE BECKER, A., "Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector: wat na de normalisering?" in CAOP, *Staat van de ambtelijke dienst. De motiverende overheid anno 2017*, Den Haag, CAOP, 2017, 53-59, kennisopenbaarbestuur.nl/media/255096/staat-van-de-ambtelijke-dienst-2017.pdf.

DE JONG, E.P., "Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?" in *Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging 1982*, deel 1, eerste stuk, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1982, 5-124.

DE WILDE, I., "Sociaal overleg in de publieke sector: het poldermodel" in HUMBLET, P. en VANTHOURNOUT, J. (eds.), *De sociale verkiezingen doorgelicht*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 195-240.

DUK, R.A.A., "Wat kan bij CAO geregeld worden?" in DUK, R.A.A., JACOBS, A.T.J.M., SPRENGERS, L.C.J., GRAPPERHAUS, F.B.J., HEERMA VAN VOSS, G.J.J. en RAYER, C.W.G., *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 11-20.

HEERMA VAN VOSS, G.J.J., "Driekwart dwingend recht" in DUK, R.A.A., JACOBS, A.T.J.M., SPRENGERS, L.C.J., GRAPPERHAUS, F.B.J., HEERMA VAN VOSS, G.J.J. en RAYER, C.W.G., *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 121-133.

HEERMA VAN VOSS, G.J.J., "Juridische aspecten van de ambtelijke status" in G. BOTH (ed.), *Gemeenteambtenaar zijn, (n)iets bijzonders*, Den Haag, College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1998, 15-18.

HUMMEL, N., "De artikel 3-ambtenaren" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 213-250.

JACOBS, A.T.J.M., "Herijking van de algemeen verbindend verklaring van CAO's" in DUK, R.A.A., JACOBS, A.T.J.M., SPRENGERS, L.C.J., GRAPPERHAUS, F.B.J., HEERMA VAN VOSS, G.J.J. en RAYER, C.W.G., *CAO-recht in beweging*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005, 21-58.

SCHNEIDER, M.A. en DEKKERS, E.I., "Overgangsrecht en transitie" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 197-212.

SPRENGERS, L.C.J., "Het arbeidsvoorwaardenoverleg na normalisering" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 147-165.

THEUNISSEN, A.M.A.C., "Arbeidsvoorwaardenvorming en overleg" in WEIJLING, K.F.A.M., STUIVER, H.S.P. e.a., *Praktijkids Ambtenarenrecht 2016*, Deventer, Kluwer, 2016, 23-47.

VAN VLIET, E., "Wnra in het onderwijs" in BARENTSEN, B., HUMMEL, N. en JELLINGHAUS, S.F.H. (eds.), *Van ambtenaar naar ambtenaar. De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren*, Weert, Celsus juridische uitgeverij, 2018, 181-196.

Afdeling 3 – Tijdschriftartikelen

BARENTSEN, B., "Genormaliseerd cao-recht", *TRA* 2020, afl. 3, nr. 23, 12-19.

BARENTSEN, B., "All quiet aan het normaliseringsfront? Implementatie van de Wet normalisering ambtelijke rechtspositie", *TRA* 2018, afl. 3, nr. 20, 17-22.

BARENTSEN, B., "Normalisering ambtelijke rechtspositie", *NJB* 2017, afl. 8, nr. 420, 508-516.

BARENTSEN, B. en JANVIER, R., "Arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs: een vergelijking tussen Nederland en Vlaanderen", *TORB* 2016-17, afl. 5, 427-440.

BARENTSEN, B. en JANVIER, R., "De ambtelijke rechtspositie ten noorden en ten zuiden. Hollandse zottigheid of Nederland als lichtend voorbeeld?", *VTOM* 2016, afl. 4, 5-22.

BOUWENS, W.H.A.C.M., "Driekwart-dwingend recht en de niet rechtstreeks toepasselijke CAO", *ArA* 2003, afl. 2, 62-82.

BRINK, M., "Een "recht" op collectief onderhandelen", *SMA* 1988, afl. 3, 184-197.

DASSEN, S.H.A.M., en JANSSEN, L.H., "De Cao Gemeenten beschouwd", *TAR* 2019, afl. 5, 169-177.

DE BECKER, A.H.L. en DECKERS, K., "Normalisering van de ambtelijke status: een rechtsvergelijkende kijk op de Nederlandse situatie", *TRA* 2013, afl. 4, nr. 33, 5-11.

DIKKER, J.P., "Het woud van het onderwijsrecht (1)", *TRA* 2012, afl. 4, nr. 35, 11-14.

GEURINK, E., "Het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren", *TvCR* 2013, vol. 4, nr. 1, 28-43.

GRAPPERHAUS, F.B.J. en STEGE, A., "De representativiteit van de vakbond in relatie tot de ongebonden werknemer", *SMA* 2008, afl. 2, 107-116.

HARTMANN, H., "Als or onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden? Zo kan het!", *OR/magazine* mei 2019, 10-11.

HUMMEL, N., "Het 'genormaliseerde' collectief actierecht van de politie", *TRA* 2016, afl. 6-7, nr. 56, 9-14.

HUMMEL, N., "Het Flexibel Personeelssysteem en de dienstverplichting: te bijzonder voor het arbeidsrecht?", *MRT* 2013, 127-141.

JANSSEN, L.H., "De jurisprudentie van het eerste jaar Wnra", *TAR* 2021, afl. 1-2, 1-8.

JANSSEN, L., "Op weg naar een nieuwe ambtelijke status", *Bestuurskunde* 2014, afl. 4, 5-14.

NIESSEN, C.R., "Het einde van de normalisering van de ambtelijke rechtsverhouding", *SR* 2001, 335-339.

PALINCKX, S. en JANVIER, R., "Normalisering van de rechtspositie van de Nederlandse ambtenaren: bron van inspiratie?", *CDPK* 2019, afl. 3-4, 531-609.

SPRENGERS, L.C.J., "Wie A zegt, moet B zeggen?", 11 p,
www.caop.nl/app/uploads/2019/04/Wie_A_zegt_moet_B_zeggen.pdf.

SPRENGERS, L.C.J. en DE WAARD, J., "Gevolgen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Werknemer worden", *OR informatie januari* 2017, 28-29,
www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2017/02/Gevolgen-van-de-Wet-normalisering-rechtspositie-ambtenaren-OR-Informatie-2017-1.pdf.

SPRENGERS, L.C.J., "Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: ambtenaar krijgt een arbeidsovereenkomst, maar blijft ambtenaar", *TRA* 2011, afl. 4, nr. 35, 13-19.

SPRENGERS, L.C.J., "25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik", *TAR* 2008, afl. 12, 729-737.

SPRENGERS, L.C.J., "CAO bij de overheid: is er nog wel reden voor een apart overlegstelsel bij de overheid?", *SR* 2005, 325-334.

STAVLEU, V., "De onkreukbare ambtenaar onder het civiele arbeidsrecht", *TAR* 2021, afl. 4, 137-144

STEVENS, L., "De "genormaliseerde" inspecteur", *WFR* 2019, afl. 7290, nr. 116, 694-695.

TERPSTRA, A.A.W., "Normalisering van collectief overleg en de OR", *ArbeidsRecht* 2020/8, afl. 1, 33-37, www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2020/02/ArbeidsRecht-2020-8.pdf.

VAN ARKEL, R. en WIES, E., "Waarom de kantonrechter de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep moet blijven toepassen", *ArbeidsRecht* 2020/5, 22-25.

VAN DE LAAR, M.L.M., "Reorganiseren bij de overheid", *SR* 2007, 47-52.

VAN DEN BREKEL, K.M.C.J., "Wnra: (on)gelijkheid bij schending integriteit?", *ArbeidsRecht* 2020/4, 16-21.

VAN DER HEIJDEN, F., "De ILO en het Nederlandse arbeidsrecht", *ArA* 2018, afl. 12, 3-17.

VAN DRONGELEN, J., "Wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Over de eenzijdige aanstelling en de overgang naar de arbeidsovereenkomst", *HR overheid* 2014, 27-29.

VAN PEIJPE, T., "Deze maand: AW of BW?", *SMA* 2005, 403-405.

VAN STEENBERGEN, R., "De vakbond inruilen voor de OR, kan dat zomaar?", *TRA* 2019, afl. 12, nr. 106, 10-16.

VAN WAEGENINGH, S. en VAN MAURIK, J., "De genormaliseerde ambtenaar is (voorlopig) meer dan een 'gewone' werknemer", *ArbeidsRecht* 2020/2, afl. 1, 5-8, www.bingh.com/app/uploads/2020/02/S.-van-Waegeningh-en-J.-van-Maurik-Arbeidsrecht-2020-2.pdf.

VAN ZELST, D., "Schiet de Wnra zijn doel voorbij?", *ArbeidsRecht* 2020/6, 1-4.

VERHULP, E., "Nieuwe prijs: de lantaarn. Evert Verhulp eerste winnaar", *Mr.* 2010, afl. 6/7, 66-73.

WELGEMOED, G.F., "De Militaire Ambtenarenwet 1931 tachtig jaar. Een bijzondere rechtspositie voor militairen?", *TAR* 2013, afl. 3, 115-125.

WEVERS, A.M. en SICK, P.TH., "De Wnra en de gebondenheid aan cao's", *ArbeidsRecht* 2020/3, 9-15.

Afdeling 4 – Onderzoeksrapporten

BECKING, K.M., *Grand Design. Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000*, Den Haag, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (diss. UU), Serie Overheid & Arbeid, 2001, afl. 16, 220 p.

SPRENGERS, L.C.J. en DE WAARD, J., *Whitepaper Wet normalisering rechtspositie ambtenaren: Wat gaat dat betekenen?*, Xpert ambtenarenrecht, 9 november 2016, 11 p., www.sprengersadvocaten.nl/wp-content/uploads/2016/11/Xpert-Ambtenarenrecht_Whitepaper_WNRA-1.pdf.

WERKGROEP NORMALISATIE RECHTSPOSITIE OVERHEIDSPERSONEEL, *Buitengewoon normaal, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005*, nr. 6, 45 p, kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/buitengewoon-normaal-rapport-van-de-werkgroep-normalisatie-rechtspositie-overheidspersoneel/.

Afdeling 5 – Nieuwsberichten

DASSEN, S., “Geen algemeenverbindendverklaring voor de cao Gemeenten”, 18 oktober 2019, capra.nl/geen-algemeenverbindendverklaring-voor-cao-gemeenten/.

FREDERIX-GIANOTTEN, J., “Geen sector-cao maar een eigen cao? De Wnra biedt ruimte voor ‘maatwerk!’”, 26 juni 2017, www.capra.nl/4_2353_Geen-sector-cao-maar-een-eigen-cao-De-Wnra-biedt-ruimte-voor-maatwerk%E2%80%99.aspx.

MIDDELDORP, M., “Kunnen bonden buiten spel worden gezet?”, 24 april 2019, www.potjonker.nl/kunnen-bonden-buiten-spel-worden-gezet/.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Stand van zaken Wnra-cao’s”, Nieuwsbericht 4 februari 2020, www.wnra.nl/actueel/nieuws/2020/02/04/stand-van-zaken-wnra-cao's.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Checklist bij het afsluiten van een cao”, www.wnra.nl/aan-de-slag/cao-afsluiten/checklist-bij-het-afsluiten-van-een-cao.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Tekenen met een goed gevoel”, Nieuwsbericht 26 oktober 2018, www.wnra.nl/actueel/nieuws/2018/10/26/tekenen-met-een-goed-gevoel.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wie worden er van de Wnra uitgezonderd?”, www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/uitzonderingen.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Veelgestelde vragen van zbo’s”, www.wnra.nl/voor-wie-geldt-de-wnra/zbos/veelgestelde-vragen-van-zbos.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat zijn de belangrijkste gevolgen van de Wnra?”, www.wnra.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-de-belangrijkste-gevolgen-van-de-nieuwe-wet.

MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, “Wat is er veranderd?”, www.wnra.nl/wat-is-er-veranderd.

NIEUWENHUIS, W., “De genormaliseerde cao Gemeenten: het werk is nog niet af”, 27 november 2018, www.nysingh.nl/blog/genormaliseerde-cao-gemeenten-werk-is-nog-af/.

PELS RIJCKEN, “Moet de ambtenaar nog steeds intrinsiek integer zijn?”, publiekarbeidsrecht.nl/moet-de-ambtenaar-nog-steeds-intrinsiek-integer-zijn/.

PELS RIJCKEN, “Kantonrechter: ambtenaar die onder druk valse declaraties indient, handelt niet verwijtbaar. Had de CRvB strenger geoordeeld?”, publiekarbeidsrecht.nl/kantonrechter-ambtenaar-die-onder-druk-valse-declaraties-indient-handelt-niet-verwijtbaar-had-de-crvb-strenger-geoordeeld/.

STIBBE, “De Wnra: van rechtspositieregeling naar collectieve arbeidsovereenkomst”, 11 maart 2019, www.stibbe.com/en/news/2019/march/de-wnra-van-rechtspositieregeling-naar-collectieve-arbeidsovereenkomst.

VAN WALLENBURG, M., “De normalisering: het beleid en de uitvoering”, 2019, 7 p., www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/04/25/essay-normalisering-beleid-en-uitvoering-marieke-van-wallenburg.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, “Géén AVV voor Cao Gemeenten”, 7 oktober 2019, vng.nl/nieuws/geen-avv-voor-cao-gemeenten.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN, “Afwegingskader arbeidsovereenkomst zittende medewerkers”, 26 februari 2019, 8 p., www.wnra.nl/documenten/brochures/2019/02/26/-vng-toolkit-arbeidsovereenkomst.

VINK, R. en STAVLEU, V., “CAO Gemeenten: Ondernemingsraad buitenspel en gemeenschappelijke regelingen, pas op!”, 23 november 2018, www.declercq.com/-kennisblog/cao-gemeenten-ondernemingsraad-buitenspel-en-gemeenschappelijke-regelingen-pas-op/.

Afdeling 6 – Websites

Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC)	www.adviesenarbitragecommissie.nl
Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP)	www.caop.nl
Interprovinciaal Overleg (IPO)	www.ipo.nl
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Wnra	www.wnra.nl
Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)	www.raadvoorhetoverheidspersoneelsbeleid.nl

