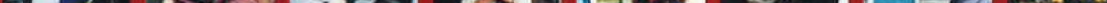


A photograph of a park entrance. In the foreground, a zebra crossing with alternating white and yellow stripes leads towards a large, ornate metal gate. A person is walking through the gate towards a fountain in the background. The scene is framed by trees and a building on the left.



ENKELE BEGRIPPEN

■ PUBLIEKE SECTOR

Het betreft niet alleen overheidsdiensten (van de Staat, van de gewesten en gemeenschappen, van de provincies en gemeenten), maar ook instellingen die een vorm van zelfbestuur genieten, een openbare dienstverlening waarborgen en hiertoe werden opgericht door de overheid (Staat, provincies, gemeenten, enz.) of erdoor erkend zijn en gecontroleerd worden.

In het laatste geval betreft het **privé**-instellingen, die krachtens een bijzondere toestemming, door de overheid ermee belast worden een openbare dienstverlening te waarborgen; in dit geval spreekt men vaak over «concessiehouders van openbare dienst» (bijvoorbeeld : de privé-autobusbedrijven die instaan voor het regionale openbaar vervoer). De onduidelijke terminologie en de vele juridische vormen van deze instellingen bemoeilijken vaak de precieze afbakening van de openbare sector.

■ STATUUT VAN HET PERSONEEL

Algemeen verwijst de term «statuut» naar een tekst of een geheel van teksten dat de staat of het vermogen van een persoon bepaalt of de toestand van een groep regelt.

Er is het **contractuele** «statuut van privaat recht» en het **reglementaire** «statuut van publiek recht». In het eerste geval betreft het een «overeenkomst» (arbeidsovereenkomst); in het tweede is het een «administratief statuut» of «reglementair statuut», nl. een geheel van **algemene en onpersoonlijke** bepalingen die dezelfde zijn voor alle personeelsleden waarop ze worden toegepast. Deze bepalingen omvatten de **rechten**, maar ook de **plichten** (wat soms wordt vergeten) van de bedienden vanaf hun aanwerving tot de beëindiging van hun functies. Het pensioenstelsel is eveneens een belangrijk element van het statuut van het personeel van de openbare diensten, aangezien het een inkomen levert aan de gepensioneerde ambtenaar en, in voorkomend geval, de partner en de weeskinderen.

Het wezenlijke kenmerk van een statuut van het personeel, dat zoals we gezegd hebben, algemene en onpersoonlijke bepalingen omvat, is dat het **eenvormig** wordt toegepast zonder dat het mogelijk is er afstand van te doen door middel van bijzondere overeenkomsten.

Voorbeeld : een NMBS-technicus wordt bevorderd tot chef technicus zonder dat het voor hem en voor zijn chef mogelijk is onderling overeen te komen de reglementaire anciënniteit om recht te

hebben op deze bevordering in te krimpen. Dit kenmerk maakt dus een onderscheid tussen het begrip «statuut van het personeel» en «arbeidsovereenkomst». Zo kan een werknemer in de privé-sector, volgens een arbeidsovereenkomst, bijvoorbeeld meer verdienen dan zijn collega's die zich in dezelfde toestand bevinden als hij. In het statutaire stelsel zijn dergelijke voorkeursclausules ondenkbaar.

Dit gezegd zijnde, is het onderscheid tussen een statuut en een arbeidsovereenkomst minder duidelijk dan het op het eerste gezicht lijkt. Dit probleem gaf al aanleiding tot heel wat juridische studies; het leidde tot een overvloedige rechtspraak en voedde onvergetelijke doctrinaire discussies. Het afzonderlijke geval van de NMBS, waarbij het statuut van het personeel tot het einde van de jaren vijftig in de rechtspraak beschouwd werd als een statuut van privaat recht, leidde tot tientallen vonnissen van de gerechtshoven en rechtbanken en van de Raad van State.

Eén zaak is in elk geval zeker : het reglementaire statuut kan maar overwogen worden bij een werkgever die beantwoordt aan de kwalificatie publiek rechtspersoon. Vandaar de even netelige vraag : wanneer moet een werkgever beschouwd worden als een «**publiek rechtspersoon**»? Om deze vraag te beantwoorden is een korte historiek van de openbare sector zinvol.

HISTORISCH OVERZICHT VAN DE PUBLIEKE SECTOR EN VAN DE STATUTEN

■ DE PUBLIEKE SECTOR

De publieke sector stelt momenteel ongeveer 800 000 bedienden te werk. Het was niet altijd zo.

Tot vóór de Eerste Wereldoorlog

Het overheidsapparaat in die tijd beperkt zich tot :

- ☐ een klein aantal ministeriële departementen : Buitenlandse Zaken, Financiën, Oorlog, Binnenland en Justitie.
- We noteren in 1836 de oprichting van het Ministerie van Openbare Werken dat belast is met de oprichting en de exploitatie van de spoorwegen;
- ☐ de gemeente- en provinciebesturen;
- ☐ bepaalde financiële en economische overheidsdiensten op het vlak van sparen en krediet alsook aanpassing van economische infrastructuur.

We wijzen meer bepaald op de oprichting in 1850 van de Nationale Bank (die het voorrecht van de geldemissie heeft); in 1860 van het Belgisch Gemeentekrediet

Algemeen verwijst de term «statuut» naar een tekst of een geheel van teksten dat de staat of het vermogen van een persoon bepaalt of de toestand van een groep regelt.



De periode na de tweede wereldoorlog wordt gekenmerkt door een inspanning tot sociale en algemeen economische organisatie.

(financiering van de investeringen van de plaatselijke overheden); in 1865 van de Algemene Spaar-en Lijfrentekas, meer bepaald om het volkssparen aan te moedigen; in 1885 van de Nationale Maatschappij der Buurtspoorwegen; in 1913 van de Nationale Maatschappij voor Watervoorziening.

Na de Eerste Wereldoorlog

We beleven een grote expansie van de publieke sector, meer bepaald in de sociale en economische sector. In deze tijd gaat het minder om de uitbreiding van de bevoegdheid van de overheidsapparaten, dan wel om het oprichten ernaast van instellingen die nieuwe openbare diensten moeten beheren en een min of meer duidelijke onafhankelijkheid genieten.

Deze instellingen krijgen diverse «doopnamen»: parastatalen, instellingen van algemeen belang, openbare instellingen, intercommunale verenigingen, overheidsbedrijven. We vermelden de oprichting van SABENA in 1923, de NMBS in 1926, de Regie voor Telegrafie en Telefonie in 1930 enz.

We wijzen erop dat de publieke sector niet ongevoelig blijft voor privé-kapitaal: er zijn heel wat gemengde instellingen, zowel plaatselijk (intercommunales) als op staatsniveau (bv. de Nationale Bank).

Na de Tweede Wereldoorlog

Deze periode wordt gekenmerkt door een inspanning tot sociale en algemeen economische organisatie. Vandaar:

- de oprichting van heel wat parastatalen om de Sociale Zekerheid te beheren (zoals de RSZ enz.), belangrijke instellingen met adviserende bevoegdheid (zoals de Centrale Economische Raad in 1948 en de Nationale Arbeidsraad in 1952), instellingen ter bevordering van de economische expansie (zoals de Nationale Investeringsmaatschappij), structuren voor planning en economische decentralisatie (zoals het Planbureau, de gewestelijke investeringsmaatschappijen);
- een belangrijke wetgevende inrichting bevestigt het bestaan van **algemeen economisch initiatief**, dat meer bepaald neerkomt op interventies ten voordele van ondernemingen in moeilijkheden en hulp bij gewestelijke reconversie;
- het ontstaan van **ondernemingen met staatskapitaal** (via openbare beleggingsmaatschappijen), naast de openbare diensten, enigszins op het kruispunt van het privé-recht en het publiek recht.

Een wet van 16 maart 1954 met betrekking tot de controle van bepaalde instellingen van algemeen belang slaagt erin wat orde te brengen in deze parastatale warboel. Deze belangrijke wet geeft een opsomming van de «instellingen van algemeen belang», klasseert ze in vier categorieën, naargelang ze zich dicht bij of verder van de centrale overheid bevinden, noemt regels op betreffende hun budget, rekeningen, hun financiële controles en verduidelijkt de **wijze waarop hun Statuut van het personeel wordt bepaald**. Deze wet omvat het merendeel van de openbare instellingen; sommigen ontsnappen er evenwel aan.

Vanaf de jaren negentig

Een wet van 21.03.1991 voert in de Belgische wetgeving een nieuw juridisch stelsel in dat toepasselijk is voor de kostenbesparende instellingen van algemeen belang voor vervoer en telecommunicatie (de NMBS, BELGACOM (ex RTT), de POST, de Regie der Luchtwegen). Ze noemt ze **«autonome overheidsbedrijven»**.

De doelstelling van de hervorming is dubbel: het concurrentievermogen van de openbare ondernemingen waarborgen in hun **concurrerende activiteiten** en de voorwaarden verbeteren waarin ze hun taak van openbare dienst vervullen. De laatste jaren is er een neiging tot «privatiseren» van de economische overheidsdiensten, wat discreet «strategische consolidatie» of «filialisering» wordt genoemd. Het volstaat te denken aan de privatisering van de openbare kredietmaatschappijen (zoals de Maatschappij voor krediet aan de nijverheid, de ASLK, enz.) en de thans aan de gang zijnde besprekingen in verband met Belgacom, waarbij de Staat de meerderheid van zijn aandelen zou kunnen afstaan.

De zogenoemde «NMBS-groep» omvat heel wat privaatrechtelijke ondernemingen waarin de NMBS rechtstreeks of onrechtstreeks participeert en waar haar invloed bij het beheer niet te verwaarlozen is.

Conclusies

De ontwikkeling van de openbare sector in ons land is pragmatisch en weinig georganiseerd wegens de bloei van de juridische vormen en de verspreiding van de domeinen waarin deze sector geleidelijk aan belang heeft gewonnen, overigens vaak vanwege het onvermogen van de privé-sector.

Het blijft bovendien moeilijk om bepaalde organismen in de publieke sector of de privé-sector in te delen. Er zijn in dat verband heel wat twistpunten in de juridische doctrine en de rechtspraak. Om deze moeilijkheid te illustreren nemen we het voorbeeld van een privé-organisatie waaraan de overheid het beheer van een openbare dienst heeft toevertrouwd, zoals de mutualiteiten of de privé-autobussen in concessie van de openbare maatschappijen voor regionaal vervoer. Kan men spreken van een «overheidsdienst»? Het antwoord is bevestigend, zelfs als het het **privé-beheer van overheidsdienst** betreft. Zijn dit als dusdanig **publiekrechtelijke werkgevers**? Neen, hun beheer is louter privé. Het is derhalve uitgesloten dat hun personeel gebonden is door een administratief statuut.

Maar opgepast : het is zo dat er geen **statutair** personeel kan zijn in een privé-onderneming. Het is daarentegen wel zo dat er personeel met een **arbeidsovereenkomst** kan werken in een overheidsbedrijf! Dit is bijvoorbeeld het geval met de tijdelijke bedienden bij de NMBS.

Naargelang de werkgever al dan niet publiekrechtelijk is, zijn er een reeks gevolgen op heel wat vlakken : de juridische band die het personeel bindt aan de onderneming (administratief statuut of arbeidsovereenkomst), de toepassing

van de sociale wetgeving van al dan niet gemeen recht, de rechterlijke bevoegdheid bij geschillen (gewone rechtspraak of Raad van State), enz.

■ DE STATUTEN VAN HET PERSONEEL

Hoe evolueren de administratieve statuten van het personeel van de publieke sector? De liberale Staat van de 19e eeuw bepaalt niet duidelijk het lot van zijn enkele duizenden bedienden. De belangrijkste bepalingen betreffen het pensioenstelsel, dat geregeld wordt door een wet van 21.07.1844 inzake het burgerlijke en kerkelijke pensioen.

De oprichting van nieuwe ministeries verhoogt het personeelsbestand van het openbaar ambt zodanig dat onmiddellijk na de Eerste Wereldoorlog de oprichting van heel wat parastatalen de autonomieën verstevigt. In 1932 wordt het **statuut van het personeel van de NMBS**, dat in 1926 vorm kreeg, uitgewerkt. Het betreft een van de oudste volledige gehelen van statutaire regels. We komen er later op terug.

Op de ministeriële departementen leiden de werkzaamheden van de heer Camu, koninklijk commissaris voor de administratieve hervorming, tot de publicatie van het koninklijk besluit van 02.10.1987, dat het **statuut van de Staatsbedienden** bepaalt, dat na de Tweede Wereldoorlog werd ingevoerd. De voornoemde wet van 16.03.1954, die wat orde probeerde te scheppen in de

Het blijft moeilijk om bepaalde organismen in de publieke sector of de privé-sector in te delen. Er zijn in dat verband heel wat twistpunten in de juridische doctrine en de rechtspraak.



