



**Studie over de inbesteding van de
in het Brusselse gewestelijke
openbaar ambt uitbestede,
laaggekwalificeerde beroepen**



VRIJE
UNIVERSITEIT
BRUSSEL



UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

Studie onder leiding van het Brussels Studies Institute

Wetenschappelijk coördinator:

Christophe Vanroelen, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Onderzoeksteam:

Barbara Janssens, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Maria Cecilia Trionfetti, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Kelly Huegaerts, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Nick Deschacht, Department of Economics (ECON), KU Leuven

Mihaela Brinza, Master student of International Business Economics and Management, KU Leuven.

Elise Dermine, Centre de droit public, Université libre de Bruxelles

Jonathan de Wilde d'Estmael, Centre de droit public, Université libre de Bruxelles

Nicola Francesco Dotti, International Centre for Innovation, Technology and Education (iCite), Solvay Brussels School, Université Libre de Bruxelles & Vrije Universiteit Brussel

Inhoudsopgave

1	Introductie	11
2	Literatuurstudie	13
2.1	<i>Waarom besteden bedrijven bepaalde diensten uit en andere niet?.....</i>	<i>13</i>
2.2	<i>Van eigen beheer tot privatisering: Een overzicht van verschillende dienstverlenings-scenario's.....</i>	<i>14</i>
2.3	<i>Een waaier aan dienstverlenings-scenario's.....</i>	<i>14</i>
2.4	<i>Afwegingen bij het kiezen van de juiste beheersvorm</i>	<i>16</i>
2.5	<i>De gevolgen van uitbestedingen voor laaggekwalificeerde werknemers.....</i>	<i>18</i>
2.6	<i>Aanpassing van beheersvorm, enkele cases.....</i>	<i>18</i>
2.6.1	<i>De Rijksschoonmaakorganisatie in Nederland.....</i>	<i>19</i>
2.6.2	<i>Schoonmaakdiensten in Southwark (UK).....</i>	<i>20</i>
2.6.3	<i>Groendienst in Maidstone (UK).....</i>	<i>21</i>
2.7	<i>Slotbeschouwing.....</i>	<i>21</i>
3	Beschrijving van de casestudies.....	22
3.1	<i>Inleiding.....</i>	<i>22</i>
3.2	<i>Methodologie</i>	<i>22</i>
3.3	<i>Context: tewerkstelling en uitbesteding in de Brusselse Gewestelijke overheidsdienst</i>	<i>24</i>
3.4	<i>Detailoverzicht van de casestudies</i>	<i>29</i>
3.5	<i>Actiris</i>	<i>29</i>
3.5.1	<i>Algemene kenmerken: missie en doelstelling.....</i>	<i>30</i>
3.5.2	<i>Methodologie.....</i>	<i>30</i>
3.5.3	<i>Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen Actiris.....</i>	<i>31</i>
3.5.4	<i>Troeven en knelpunten van de huidige situatie.....</i>	<i>32</i>
3.5.5	<i>Globale analyse</i>	<i>34</i>
3.6	<i>Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel (GOB) Directie Facilities.....</i>	<i>35</i>
3.6.1	<i>De Directie Facilities van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel</i>	<i>35</i>
3.6.1.1	<i>Methodologie</i>	<i>35</i>
3.6.1.2	<i>Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen de directie facilities</i>	<i>36</i>
3.6.1.3	<i>Evaluatie van de sterke en zwakke punten van uitbesteding.....</i>	<i>38</i>
3.6.1.4	<i>Globale analyse</i>	<i>39</i>
3.6.2	<i>Brussel mobiliteit (onderdeel van GOB)</i>	<i>40</i>
3.6.2.1	<i>Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen Brussel mobiliteit</i>	<i>40</i>
3.6.2.2	<i>Evaluatie van de huidige situatie en van de mogelijkheid tot inbesteding.....</i>	<i>40</i>
3.7	<i>Leefmilieu Brussel.....</i>	<i>41</i>
3.7.1	<i>Algemene kenmerken: missie en doelstelling.....</i>	<i>41</i>
3.7.2	<i>Methodologie.....</i>	<i>42</i>
3.7.3	<i>Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen Leefmilieu Brussel</i>	<i>42</i>
3.7.4	<i>Gevolgen van de uitbestedingen binnen Leefmilieu Brussel</i>	<i>43</i>
3.7.5	<i>Evaluatie van de huidige situatie en van de mogelijkheid tot inbesteding.....</i>	<i>44</i>
3.8	<i>Slotbeschouwing.....</i>	<i>45</i>
4	Transversale analyse van de casestudies	47
4.1	<i>Omkadering van de arbeidsomstandigheden.....</i>	<i>47</i>
4.1.1	<i>Het type van de arbeidsovereenkomst van het intern laaggeschoold personeel</i>	<i>47</i>
4.1.2	<i>Het bezoldigingsniveau van laaggeschoolde werknemers.....</i>	<i>47</i>

4.1.3	De inhoud van het werk.....	48
4.2	<i>Andere uitdagingen op het vlak van omkadering, beheer, kwaliteit en verborgen kosten.</i>	48
4.2.1	Redenen van de uitbesteding	49
4.2.2	Beheer van het personeel en “verborgen” kosten van uitbesteding	50
4.3	<i>Kwaliteit van de dienstverlening</i>	50
4.3.1	Tevredenheidsniveau	51
4.3.2	Diverse strategieën om de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen. Het geval van de catering 51	
4.3.3	Kwaliteit van de dienstverlening en technische en operationele bekwaamheid	52
4.4	<i>Conclusie</i>	52
5	Scenario's, ervaringen, goede praktijken en uitdagingen	53
5.1	<i>Wettelijke en economische uitdagingen</i>	53
5.1.1	Vergelijkende analyse van de arbeids- en loonvoorwaarden tussen overheids- en privésector ..	53
5.1.1.1	Voorafgaande opmerkingen	53
5.1.1.1.1	Geselecteerde casestudies.....	53
5.1.1.1.2	Tijdsaspecten.....	53
5.1.1.2	Algemene beschouwingen.....	54
5.1.1.2.1	Statuut van de werknemers in de overheidssector	54
5.1.1.2.1.1	Aard van de arbeidsverhouding	54
5.1.1.2.2	Beleidslijnen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid.....	56
5.1.1.2.2.1	Arbeids- en loonvoorwaarden.....	56
5.1.1.2.2.1.1	De situatie van de statutaire ambtenaren.....	56
5.1.1.2.2.1.2	De situatie van de personeelsleden onder arbeidsovereenkomst.....	60
5.1.1.2.2.2	Sociale bescherming.....	61
5.1.1.2.3	Het sociaal statuut van de werknemers in de privésector	62
5.1.1.2.3.1	Aard van de arbeidsverhouding	62
5.1.1.2.3.2	Beleidslijnen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid	62
5.1.1.2.3.3	Arbeids- en loonvoorwaarden.....	63
5.1.1.2.3.3.1	Noodzaak van een sectorale benadering (en de grenzen ervan).....	63
5.1.1.2.3.3.2	De schoonmaaksector (PC 121)	64
5.1.1.2.3.3.3	De bewakingssector (PC 317)	66
5.1.1.2.3.3.4	Park- en tuinonderhoud (PC 145.04).....	69
5.1.1.2.3.3.5	Wegenonderhoud (PC 124)	71
5.1.1.2.3.3.6	Catering (PC 302)	74
5.1.1.2.3.4	Sociale bescherming.....	75
5.2	<i>Beschouwingen van de stakeholders</i>	77
5.2.1	Opmerkingen van de geïnterviewden met betrekking tot de haalbaarheid van de scenario's inzake het opnieuw inbesteden van activiteiten	77
5.2.1.1	Het opnieuw inbesteden van activiteiten.....	77
5.2.1.2	Aanpassing van het huidige uitbestedingsbeleid ten gunste van de sociale economie	78
5.2.1.3	Groepering van de diensten op gewestelijk niveau	78
5.2.2	Juridische uitvoerbaarheidsstudie.....	78
5.2.2.1	Enkele specifieke beperkingen van de verschillende formules van herinbesteding	78
5.2.2.1.1	Herinbesteding in de begunstigde dienst.....	78
5.2.2.1.2	Het beheer van de dienst door een bestaande ION ten gunste van de andere	79
5.2.2.1.3	De oprichting van een nieuwe specifieke instelling door de overheid	80
5.2.2.1.4	De ontwikkeling van een 'meer sociaal' uitbestedingsbeleid.....	81
5.2.2.2	Wat met de bestaande uitbestedingscontracten?	82
5.2.2.3	Wat met het personeel van de opzij geschoven privéspelers?	83
5.2.2.3.1	Algemeen kader.....	83
5.2.2.3.2	Sectoraal kader.....	87
5.3	<i>Conclusie</i>	88

6	Algemene conclusie en aanbevelingen.....	90
6.1	<i>Situering van het onderzoek.....</i>	90
6.2	<i>Samenvatting van de resultaten en transversale thema's.....</i>	91
6.3	<i>Belangrijke overwegingen bij uitbestedingsbeslissingen.....</i>	96
7	Bibliografie.....	100

Lijst met tabellen

Tabel 3-1 Geselecteerde cases en geïnterviewde sleutelfiguren.....	24
Tabel 3-2 Personeelskenmerken van de geselecteerde Gewestelijke instellingen.....	27
Tabel 3-3 Overzicht van de verschillende laaggeschoolde profielen.	28
Tabel 3-4 Personeelskenmerken van aanbieders van schoonmaak- en beveiligingsdiensten ^a	29
Tabel 3-5 Omzet in de poets- en bewakingssector ^a	29
Tabel 3-6 Actiris.....	29
Tabel 3-7 GOB (Directie Facilities).....	35
Tabel 3-8 Leefmilieu Brussel	41
Tabel 5-1 Loonschalen D en E (GOB/ION) - niet-geïndexeerd*.....	57
Tabel 5-2 Loon	57
Tabel 5-3 Loon	65
Tabel 5-4 Loon	67
Tabel 5-5 Loon	70
Tabel 5-6 Loon	72
Tabel 5-7 Loon	74
Tabel 5-8 Sociale bescherming.....	76
Tabel 6-1 Vergelijking tussen publieke en private sector voor een aantal geselecteerde activiteiten.	96

Lijst met figuren

Figuur 2-1 Verschillende beheersvormen.....	16
Figuur 3-1 Evolutie van de totale tewerkstelling bij Brusselse instellingen van openbaar nut tussen 2003 en 2016 in VTE.....	25
Figuur 3-2 Evolutie van het aandeel hoge en lage functieniveaus bij Brusselse instellingen van openbaar nut tussen 2003 en 2016	25
Figuur 3-3 Evolutie van het aandeel lage functieniveaus per Gewestelijke instelling in %	26
Figuur 3-4 Werknemers in lage functieniveaus Brusselse instellingen van openbaar nut in 2016.....	26

Lijst met afkortingen

ACS – Agent Contractuel Subventionné / GECS – Gesubsidieerde contractuelen

ACTIRIS – Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling

AMI – Assurance Maladie-Invalidité / Ziekte- en Invaliditeitsverzekering

APKB – Koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes

ARP – Propreté.Brussels / GAN – Net.Brussel

CCT – Collectives de Travail / CAO – Collectieve Arbeidsovereenkomst

CCT – Compulsory Competitive Tendering

CIP – Convention d’Immersion Professionnelle / Beroepsinlevingsstage

CITYDEV.Brussel – City Development?

CP – Commissions Paritaires / PC – Paritair Comité

CPAS – Centre Public d’Action Sociale / OCMW – Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn

CPE - Convention premier emploi/ Startbaanovereenkomst

CSC – Confédération des Syndicats Chrétiens / ACV Algemeen Christelijk Vakverbond

ETP – Équivalent Temps Plein / VTE – Voltijds Equivalent

FSE – Fonds de Sécurité d’Existence / Fondsen voor Bestaanszekerheid

IBGE – Bruxelles Environnement / BIM – Leefmilieu Brussel

ILDE – Initiatives Locales de Développement de l’Emploi

OIP – Organismes d’Intérêt Public / ION – Instelling van Openbaar Nut

ONSS – Office National de Sécurité Sociale / RSZ – Rijksdienst Sociale Zekerheid

ONVA – l’Office national des vacances annuelles / RJV – Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie

OPOC – Office Patronal d’Organisation et de Contrôle des régimes de sécurité d’existence/ PDOK - Patronale Dienst voor Organisatie en Controle van bestaanszekerheidsstelsels

PTP – Programme de Transition Professionnelle / Doorstromingsprogramma

RGPT – Règlement Général pour la Protection du Travail / ARAB – Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming

RSO – Rijksschoonmaakorganisatie

RTT – Réduction du Temps de Travail / Arbeidsduurvermindering

SIAMU – Service d’Incendie et d’Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale / DBDMH – De Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp

SLRB – Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale / BGHM – Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij

SPRB – Service Public Régional de Bruxelles / GOB – Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel

Samenvatting

Achtergrond: De tendens waarbij organisaties zich concentreren op hun kerntaken en ondersteunende activiteiten uitbesteden, is een fenomeen dat wereldwijd de kop opstak sinds de economische herstructureren die startte in de jaren 1970. Deze tendens is aanwezig in zowel de private als de publieke sector. Zeker sinds de jaren 1990 werden ook in België de publieke sector in toenemende mate taken uitbesteed en geprivatiseerd. De instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormen hierop geen uitzondering. Vaak gaat het om niet-essentiële of relatief eenvoudige taken of althans taken die weinig specifieke scholing vereisen – schoonmaak van de gebouwen en kantoorruimtes zijn duidelijke voorbeelden. Recent kwam een tegenbeweging op gang, die (opnieuw) de vraag stelt naar de opportuniteit van bestaande uitbestedingen – en expliciet “inbesteding” als een alternatief naar voor schuift. Overwegingen om over te gaan tot inbesteding vertrekken vaak vanuit een bedrijfseconomische kosten/batenanalyse, of vanuit ontevredenheid over de geleverde kwaliteit van de dienstverlening. Echter, zeker voor publieke instellingen, kan het opnieuw inbesteden van laaggekwalificeerde activiteiten een bijkomend instrument voor het arbeidsmarktbeleid opleveren: het maakt het mogelijk om tewerkstelling te creëren en een verbetering van arbeidsvoorwaarden te realiseren voor groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie.

Objectief: Het is de centrale doelstelling van dit onderzoek meer inzicht te verschaffen in de complexe beslissingsprocessen rond uitbesteding of intern beheer van arbeidstaken binnen de publieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarnaast wordt onderzocht wat de mogelijkheden zijn om de huidige organisatie van ondersteunende diensten op een aangepaste manier te organiseren, waarbij naast aandacht voor kostenefficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening, ook aandacht wordt besteed aan de rol van publieke tewerkstelling binnen een regionaal arbeidsmarktbeleid en als instrument ter verbetering van de arbeidsomstandigheden van de geviseerde beroepen. Er is hierbij een expliciete aandacht voor relatief eenvoudige arbeidstaken, die kunnen uitgevoerd worden door werknemers met een laag scholingsniveau (o.a. schoonmaak, bewaking, catering, onderhoud).

Methodologisch werd gebruik gemaakt van verschillende benaderingen. Gedurende het vooronderzoek werd secundaire informatie verzameld over het geheel van de Brusselse gewestelijke openbare diensten (informatie gepubliceerd op websites, jaar- en werkingsverslagen, bestaande rapporten, enz.) en werd een algemene bevraging over praktijken rond uitbesteding uitgevoerd bij de diensthoofden of hun vertegenwoordigers. Deze informatie werd gebruikt om een algemeen beeld te schetsen, maar ook om instellingen en afdelingen als cases te selecteren. De geselecteerde cases waren Actiris, de Gewestelijke overheidsdienst van Brussel (GOB) (meer specifiek: de Directie Faciliteiten en Brussel mobiliteit) en Leefmilieu Brussel. Voor de geselecteerde cases en functies, werd aan de hand van diepte-interviews met sleutelpersonen, bijkomende (interne) geschreven bronnen en een juridische en economische analyse van statuten, collectieve arbeidsovereenkomsten en personeelsgegevens een nadere reconstructie van de realiteit uitgewerkt – alsook de mogelijkheden voor hervormingen geëxploreerd.

Onderzoeksbevindingen. Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste Brusselse gewestelijke openbare diensten gebruik maken van uitbesteding. Hierbij gaat het overwegend over jobs mbt schoonmaak, bewaking, catering en IT. De reden hiervoor ligt vaak in een beperkte interne (personeels)capaciteit en de nood aan gespecialiseerde kennis en/of noodzakelijke maar ontbrekende erkenningen.

Uit de studies van de verschillende cases blijken er enkele transversale thema's naar boven te komen die moeten in acht genomen worden wanneer wordt nagedacht over de manier waarop voornoemde ondersteunende functies worden georganiseerd binnen de publieke dienstverlening. Het betreft onder andere: de arbeidsvoorwaarden en duurzaamheid van de arbeidsrelatie, de arbeidskwaliteit voor interne werknemers, de randvoorwaarden gebonden aan het openbaar statuut, de verborgen kosten en de moeilijkheid om deze correct in rekening te brengen, de kwaliteit van de uitbesteedde taken, het belang van bredere beleidsdoelstellingen bij een eventuele beslissing over inbesteding, de

verhouding tussen de arbeidskwaliteit en de (netto) jobcreatie en – tot slot – de aandachtspunten en kosten bij een eventuele transitie naar een andere beheersvorm. Deze verschillende thema's vormen een rode draad doorheen de bestudeerde cases.

Wanneer de personeelsstatuten in de publieke en de private sector worden vergeleken blijkt een statuut in de publieke sector door de band wat voordeliger te zijn dan de meeste statuten uit de privésector. Echter, dit voordeel is zeker niet algemeen en heeft geen betrekking op alle aspecten van het personeelsstatuut.

Tot slot presenteren we in de conclusie van dit rapport een aantal belangrijke vragen en aandachtspunten die in overweging moeten worden genomen bij toekomstige beslissingen over uitbesteding-, eigen beheer of inbesteding: (1) expliciteer alle doelstellingen, (2) tracht een goed beeld te krijgen van de inhoudelijke kenmerken van de betrokken activiteiten en taken, (3) breng duidelijk in kaart welke specifieke deeltaken onder een bepaalde functie vallen, (4) wek zijn de verborgen kosten van de huidige en de gewenste beheersvorm, (5) welke mogelijkheden zijn er om schaalvoordelen te bereiken, (6) schat in wat de (in)comptabiliteit is met het openbaar ambt van de functie en de manier waarop ze georganiseerd wordt in, (7) tracht de implicaties voor de betreffende arbeidsmarkt in te schatten, (8) tracht in te schatten welke beheersvorm het best geschikt is en (9) breng de noodzakelijke overgangsmaatregelen en implicaties voor alle betrokkenen in kaart. Er wordt hierbij gewezen op het feit dat de organisatie van ondersteunende taken binnen de publieke sector geen zwart-wit-verhaal is waarbij zich een keuze opdringt tussen "intern beheer" of "uitbesteding aan de markt". In tegendeel, verschillende mogelijkheden dienen geval per geval in overweging te worden genomen.

Voor een gedetailleerde samenvatting van de resultaten, conclusies en aanbevelingen verwijzen we naar het afsluitende hoofdstuk 6.

1 Introductie

In dit onderzoek trachten we een beter zicht te krijgen op de complexe beslissingsprocessen rond uitbesteding of intern beheer van arbeidstaken binnen de publieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarbinnen past ook de vraag naar eventuele transfers van momenteel uitbesteedde taken naar hernieuwd intern beheer. In dit rapport zullen we hiervoor de term “inbesteding” gebruiken. Het is daarnaast de bedoeling van dit rapport om eventuele alternatieve benaderingen, die zich situeren tussen “uitbesteding aan de markt” en “intern beheer door de betreffende publieke instelling”, te belichten.

Sinds de jaren 1990 werden in de publieke sector in toenemende mate taken uitbesteed en geprivatiseerd. Dit is zonder twijfel een internationale trend. De instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormen hierop evenwel geen uitzondering. Het gamma aan mogelijks uit te besteden taken is breed. Dikwijls gaat het om niet-essentiële of ondersteunende taken, maar dat is niet noodzakelijk het geval gezien ook kerntaken kunnen worden uitbesteed. Frequent gaat het ook om relatief eenvoudige taken of althans taken die weinig specifieke scholing vereisen – schoonmaak van de gebouwen en kantoorruimtes is een duidelijk voorbeeld. Toch kunnen ook complexere taken – bijvoorbeeld het onderhoud van de IT-infrastructuur eveneens het voorwerp zijn van uitbesteding. In dit onderzoek ligt de focus expliciet bij lager gekwalificeerde taken (niveaus C, D en E binnen het ambtenarenstatuut). Ondersteunende taken met een lager functieniveau werden op grote schaal uitbesteed door “moederorganisaties” uit zowel de privé als de publieke sector. Tegelijkertijd is het binnen deze functieniveaus dat – zelfs op een krappe arbeidsmarkt – het probleem van werkloosheid een persistent probleem blijft. Door taken met een lager functieniveau uit te besteden geven overheden – die vaak ook verantwoordelijkheid dragen voor het arbeidsmarktbeleid – met andere woorden een belangrijk instrument uit handen in hun beleid ten aanzien van werknemers met een kwetsbare arbeidsmarktpositie.

Recent kwam een tegenbeweging op gang, die (opnieuw) de vraag stelt naar de opportuniteit van bestaande uitbestedingen – en expliciet “inbesteding” als een alternatief naar voor schuift. Overwegingen om over te gaan tot inbesteding vertrekken vaak vanuit een bedrijfseconomische kosten/batenanalyse, of vanuit ontevredenheid over de geleverde kwaliteit van de dienstverlening. Echter, zeker voor publieke instellingen, kan het opnieuw inbesteden van laaggekwalificeerde activiteiten een bijkomend instrument voor het arbeidsmarktbeleid opleveren: het maakt het mogelijk om tewerkstelling te creëren en een verbetering van arbeidsvoorwaarden te realiseren voor groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie.

In deze studie wordt, enerzijds, gekeken naar hoe uitbesteding (en inbesteding) de afgelopen 10 jaar werd georganiseerd in de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het betreft hier een onderzoek naar het soort jobs dat werd uit-/inbesteed; naar de manier waarop dit proces verliep; naar de impact op de kwaliteit van dienstverlening en de arbeid; en naar de financiële gevolgen van deze processen? Anderzijds wordt er gekeken naar hoe inbesteding binnen de gewestelijke instellingen in de toekomst kan worden georganiseerd. Daarnaast hebben we aandacht voor manieren waarop uitbesteding eventueel kan worden georganiseerd met meer aandacht voor doelstellingen op het vlak van arbeidsmarktbeleid en arbeidskwaliteit. Zijn er *good practice* voorbeelden? Wat is de economische en juridische impact en wat zijn de voor- en nadelen van verschillende scenario's voor organisaties en werknemers? De aandacht in het empirisch onderzoek gaat uit naar de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – en meer specifiek naar enkele geselecteerde cases: Actiris, de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (Directie Faciliteiten en Brussel Mobiliteit) en Leefmilieu Brussel.

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken. In het volgende hoofdstuk wordt eerst een overzicht gegeven van de literatuur rond inbesteding (hoofdstuk 2). Daarna volgt een verslag van het casestudie-onderzoek binnen de geselecteerde openbare instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (hoofdstuk 3). Vervolgens wordt in een 4^{de} hoofdstuk op een transversale manier over de voor- en

nadelen van inbesteding en de manier van uitbesteden voor de instellingen van het Brussels Gewest gerapporteerd. In het 5^{de} hoofdstuk wordt een technische juridische en economische analyse gepresenteerd, die handvaten kan bieden over de voor- en nadelen van verschillende scenario's. Daarnaast worden enkele cases van inbesteding uit het buitenland voorgesteld, waarbij er bijzondere aandacht was voor de kwaliteit van de tewerkstelling. Tot slot worden er in hoofdstuk 6, op basis van het gevoerde onderzoek conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

2 Literatuurstudie

Sinds de jaren '80 is de private sector gekenmerkt door een doorgedreven rationalisering van de bedrijfsvoering, waarbij automatisering, globalisering, technologische innovaties en specialisatie centraal staan. Het is in dit kader dat uitbestedingen een echte opmars kenden¹. De New Public Management-beweging volgde deze gedachtegang eveneens met betrekking tot de publieke dienstverlening, en bestempelde publieke monopolies als inefficiënt en kostelijk². Hierdoor werden ook in België sinds 1990 ook in de publieke sector steeds meer diensten uitbesteed en geprivatiseerd. Deze liberalisering van de publieke diensten werd (in sommige domeinen ook) opgelegd/gestimuleerd door internationale organisaties zoals de Europese Unie, OESO en de Wereldbank en kende een verdere uitbreiding door de budgettaire druk ten gevolge van de financiële crisis van 2007-2009³.

Er zijn recent echter tekenen van een tegenbeweging: Steeds meer privébedrijven en publieke instellingen beslissen om voordien uitbesteede diensten opnieuw in te besteden. De tendens om eerder uitbesteede diensten opnieuw in te besteden staat in de IT-sector bekend als *backsourcing*⁴. In de publieke sector spreekt men in de literatuur over *insourcing*, *renationalisation* en *remunicipalisation* - in het Nederlands kunnen we de term *inbesteding* gebruiken. Een rapport uit 2017 documenteerde wereldwijd 835 publieke diensten die opnieuw inbesteed werden⁵.

In wat volgt, schetsen we eerst een theoretisch kader om uitbestedingen te kaderen, gevolgd door een opsomming van de verschillende beheersvormen. Vervolgens gaan we in op de mogelijke gevolgen van uitbestedingen op de arbeidsvoorwaarden van werknemers, om af te sluiten staan we stil bij het thema van inbesteding, waarbij de arbeidsvoorwaarden van werknemers een belangrijk beslissingscriterium vormen in de keuze om naar een aanpassing van de beheersvorm te gaan.

2.1 Waarom besteden bedrijven bepaalde diensten uit en andere niet?

Nobelprijswinnaar Ronald H. Coase⁶ onderzocht waarom bedrijven bepaalde activiteiten uitbesteden en waarom andere zaken intern in een bedrijf worden georganiseerd. De reden is te zoeken bij de eenvoud van taken en transactiekosten van uitbestedingen. Onder transactiekosten kunnen onder andere die kosten verbonden met het opstellen van een contract en de controle ervan, begrepen worden. Taken extern aankopen in plaats van ze binnen een organisatie te organiseren, leidt niet alleen tot transactiekosten, maar ook tot schaalvoordelen. Dit wil zeggen dat de leverancier de dienst kan aanleveren op grotere schaal en met meer expertise, wat leidt tot een verhoogde productiviteit. Dit kan ervoor zorgen dat het productieproces goedkoper wordt en/of dat de kwaliteit van de productie verbetert.

Coase stelt dat een bedrijf diensten zal uitbesteden wanneer de transactiekosten van uitbesteding lager zijn dan de kostenbesparingen die kunnen resulteren uit een uitbesteding. Het betreft kostenbesparingen die gerealiseerd worden door concurrentie en schaalvoordelen. Het is in dit kader logisch dat er de laatste decennia steeds meer uitbesteed wordt. In een context van globalisering en

¹ Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

² Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

³ Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

⁴ Veltri, N. F.; Saunders, C. S.; Kavan, C. B. Information Systems Backsourcing: Correcting Problems and Responding to Opportunities. *Calif. Manage. Rev.* **2008**, *51*, 50–76, doi:10.2307/41166468.

⁵ Transnational Institute; Multinationals Observatory; Austrian Federal Chamber of Labour; European Federation of Public Service Unions; Ingeniería Sin Fronteras Cataluña; Public Services International; Public Services International Research Unit; We Own It; Norwegian Union for Municipal and General Employees; Municipal Services Project; Canadian Union of Public Employees *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*; Kishimoto, S., Petitjean, O., Eds.; Amsterdam, 2017.

⁶ Coase, R. H. The Nature of the Firm. *Economica* **1937**, *4*, 386–405, doi:10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.

digitale communicatie wordt externe communicatie steeds sneller en goedkoper, wat de hogervermelde transactiekosten gevoelig drukt. Bedrijven zouden er dus vaker baat bij hebben om enkel te blijven focussen op kernactiviteiten, en de overige activiteiten in de mate van het mogelijke uit te besteden. Dit zou resulteren in toegenomen efficiëntie en kwaliteit, in vergelijking met wanneer deze diensten of productie intern worden georganiseerd.

Welke diensten kan een bedrijf dan beter niet uitbesteden? Uit het theoretische kader van Coase kunnen we afleiden dat complexe taken die moeilijk te definiëren zijn, zullen leiden tot hoge transactiekosten. Of erger nog, het uitbesteden van een complexe taak zonder duidelijke definiëring van de taak kan leiden tot conflicten en negatieve lange-termijn gevolgen.

Waarom organiseren bedrijven eerder uitbestede diensten opnieuw zelf? De motivatie voor inbesteding kan ook binnen het theoretisch kader van Coase begrepen worden. De eerste cases van backourcing gebeurden in de IT-sector, een sector gekenmerkt door complexe taken en innovatieve projecten. In het uitbesteding-rapport van Deloitte worden communicatieproblemen, gebrek aan innovatie en ontevredenheid over de kwaliteit dan ook genoemd als voornaamste redenen voor conflicten van bedrijven met hun toeleveranciers⁷. Kan backourcing het gevolg zijn van een voortschrijdend inzicht bij bedrijven van een onderschatting van de complexiteit van bepaalde taken of het besef dat de complexiteit van bepaalde taken niet kunnen neergeschreven worden in een contract?

De herintegratie van eerder uitbestede publieke diensten kunnen ook in dit licht geplaatst worden. Een inbesteding kan het gevolg zijn van contracten waarbij de doelstellingen niet duidelijk afgelijnd waren, of waarbij de doelstellingen te complex zijn om in een contract te plaatsen. In dit kader blijkt reeds dat het opstellen van een bestek geen eenvoudige taak is. Bij het uitbesteden moet niet enkel nagedacht worden over de dienst die dient uitgevoerd te worden, maar ook over andere publieke (lange termijn-) doelstellingen die misschien minder zichtbaar zijn. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan het creëren van kwalitatief werk of het impliciet nastreven van bepaalde waarden bij publieke dienstverleningen, die niet altijd vertaald kunnen worden naar de traditionele bedrijfsvoering met een winst oogmerk.

2.2 Van eigen beheer tot privatisering: Een overzicht van verschillende dienstverlenings-scenario's

De realiteit is uiteraard veel complexer dan een eenvoudige kosten/batenanalyse waarbij transactiekosten en schaalvoordelen tegen elkaar afgewogen worden. Tevens is de waaier aan scenario's van dienstverleningen veel uitgebreider dan een afweging van eigen beheer of uitbesteding naar de private markt. In dit hoofdstuk geven we eerst een overzicht van beheersvormen die relevant kunnen zijn voor de publieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Vervolgens lichten we toe wat de eigenschappen zijn van elke beheersvorm, alsook met welke uitdagingen en vraagstukken rekening moet gehouden worden bij het kiezen van de gepaste beheersvorm voor de organisatie van een publieke dienst. Dit thema wordt in de discussie (hoofdstuk 6) opnieuw opgenomen, verrijkt met de inzichten uit het empirisch onderzoek.

2.3 Een waaier aan dienstverlenings-scenario's

Een publieke dienstverlening kan op verschillende manieren georganiseerd worden. In deze paragraaf geven we een niet-exhaustief overzicht van de voornaamste scenario's voor de organisatie van een publieke dienstverlening. Voor het lokale bestuursniveau werden deze scenario's oorspronkelijk geformuleerd door Verhoest⁸.

⁷ Deloitte *Deloitte's 2014 Global Outsourcing and Insourcing Survey: 2014 and beyond*; 2014.

⁸ Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

- **Intern beheer:** De publieke dienstverlening in zijn meest traditionele vorm, waarbij de planning en uitvoering intern gebeurt.
- **Interne verzelfstandiging:** Binnen een bestaande bestuursinstelling ontstaat een nieuwe beheersstructuur met meer autonomie, een beheersovereenkomst en een eigen deskundigheid en dynamiek.
- **Externe publiekrechtelijke verzelfstandiging:** Een nieuwe instelling van publiekrechtelijke aard wordt opgericht voor de uitvoering van een publieke dienstverlening. Deze vorm van externe verzelfstandiging is frequent op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, gezien de toename van het aantal publiekrechtelijke ION's.
- **Externe privaatrechtelijke verzelfstandiging:** Dit scenario is gelijkaardig aan de externe publiekrechtelijke verzelfstandiging, met uitzondering van de privaatrechtelijke aard van de nieuwe instelling die opgericht wordt. De controle (eigendom) van de nieuwe beheersvorm blijft volledig in handen van de oorspronkelijke publiekrechtelijke instelling. Vaak zal dit leiden tot de oprichting van een vzw, maar ook een nv is bijvoorbeeld mogelijk. Een reden voor de oprichting van een privaatrechtelijke instelling door de publieke diensten kan liggen bij de commerciële aard van de publieke dienst die geleverd wordt, of omdat de privaatrechtelijke aard een noodzaak is om gelijke voorwaarden aan te kunnen bieden. Denken we hierbij bijvoorbeeld aan vzw Iris Team bij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de instelling verantwoordelijk voor het aanleveren van IT-diensten aan verschillende ION's.
- **Publiek-Publieke Samenwerkingen:** Een publieke dienst kan aangeboden worden door de samenwerking tussen verschillende publieke diensten. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan mogelijke samenwerkingen tussen het Gewest en de verschillende Brusselse gemeenten. Voorbeelden vermeld door Van Garsse & Verhoelst⁹ zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of de OCMW-verenigingen.
- **Publiek-Private Samenwerkingen:** beter bekend als PPS, waarbij een instelling opgericht wordt met een gemengd karakter.
- **Uitbesteding naar not-for-profits en de sociale economie:** waarbij aan de hand van contracten taken uitbesteed worden voor een bepaalde termijn. Uitbestedingen van deze aard kunnen interessant zijn om bepaalde sociale doelstellingen te realiseren via subsidies, zoals het voeren van een doelgroepenbeleid, of het aan het werk stellen van langdurige werklozen.
- **Uitbesteding naar de private markt:** de meest gekende vorm van uitbestedingen, waarbij via een concurrentiële aanbesteding een tijdelijk contract uitgeschreven wordt, wat een contractant het recht geeft een bepaalde publieke dienstverlening uit te voeren voor een vastgelegde periode.
- **Privatisering:** Een andere vorm van het afstoten van een publieke dienstverlening door een publieke instelling door haar activiteiten deels of gedeeltelijk onder te brengen in een privaatrechtelijke beheersvorm.

Bij de eerste vijf beheersvormen (intern beheer tot publiek-publieke samenwerkingen) blijft de controle in sterke mate in de publieke sfeer. Deze controle daalt bij de overige beheersvormen. Een inbesteding kan meer algemeen gedefinieerd worden als een publieke dienstverlening (opnieuw) organiseren volgens één van deze eerste vijf beheersvormen. Van Garsse & Verhoelst¹⁰ definiëren inbesteden als volgt:

«De term verwijst naar situaties waarbij een overheid een intern of extern verzelfstandigde of publieke-publieke entiteit die nauw met haar is verbonden, belast met een opdracht voor werken, leveringen, of diensten. Zo doet de Vlaamse overheid voor haar catering bijvoorbeeld

⁹ Van Garsse, S.; Verhoelst, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

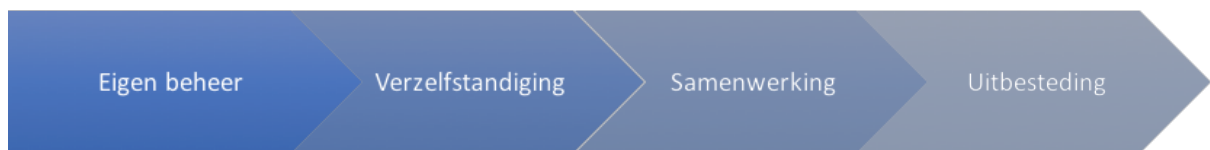
¹⁰ Van Garsse, S.; Verhoelst, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

beroep op het extern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid 'Facilitair bedrijf'».

2.4 Afwegingen bij het kiezen van de juiste beheersvorm

Welke beheersvorm kan het best gekozen worden voor het verwezenlijken van een bepaalde publieke dienstverlening? Onderstaande figuur geeft visueel weer wat de verschillende beheersvormen zijn, waarbij links de organisatie gebeurt in eigen beheer, en naarmate men naar rechts gaat, het bestuur steeds meer afstand doet van de uitvoering van de publieke dienstverlening.

Figuur 2-1 Verschillende beheersvormen



De uitvoering van een publieke dienst door middel van een uitbesteding kan een strategische keuze zijn. Argumenten voor uitbesteding, zoals opgesomd in de paper van Bovaird¹¹ en die van Van Garsse & Verhoest¹², kunnen zijn:

- Focus op de systematische planning van publieke behoeften door de overheidsinstelling;
- Bevordering van een resultaatgerichte aanpak;
- Toename van efficiëntie en kostenbeheersing;
- Verduidelijking van de rol van de dienstverlener;
- Stimuleren van innovatie bij de dienstverleners;
- Concentratie door overheidsinstellingen op hun kerntaken en minder sturing op operationele details;
- Gebruik van specialistische kennis van dienstverleners;
- Flexibiliteit;
- Risicospreiding;
- Kwaliteitsverhogingen;
- Mededeelname in kapitaal door private markt;
- Meer prikkels voor prestatie door de introductie van concurrentie;
- Enz.

Het moet duidelijk zijn dat dit *mogelijke* argumenten in het voordeel van uitbesteding zijn. Deze voordelige gevolgen van uitbestedingen doen zich uiteraard niet automatisch voor, en kunnen het gevolg zijn van een goed voorbereide uitbestedingsprocedure en aansturing door de overheid. Bovaird¹³ geeft aan dat er de laatste 30 jaar steeds meer kritiek komt op het uitbesteden van publieke

¹¹ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

¹² Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

¹³ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

diensten, waarbij argumenten tegen het op afstand plaatsen van publieke diensten worden aangevoerd. Enkele mogelijke risico's van uitbesteding zijn^{14 15}:

- Contract-fixatie, eerder dan focus op de echte doelstellingen van de dienstverlening.
- Bemoeilijking van coördinatie en toename van transactiekosten.
- Toename van de afstand tussen de overheidsinstelling en haar 'klanten'. De publieke instellingen komen steeds minder zelf in contact met diegenen die gebruik maken van de publieke diensten.
- Promotie van winstbejag op korte termijn door de gecontracteerde dienstverleners.
- Verminderde langetermijninvesteringen in publieke dienstverlening
- Verlies van in-house expertise.
- Slechte afgestemde contracten, zwakke monitoring en evaluatie.
- Weinig flexibiliteit mogelijk om af te wijken van de contracten, wat een stabiel beleid vergt.
- Mogelijk tekort aan overleg, samenwerking en coördinatie.
- Onvoorziene perverse effecten, zoals verslechterde werkomstandigheden van werknemers.

Bovaird¹⁶ geeft aan dat het behoud van controle door de beleidsmakers, de flexibiliteit wanneer het beleid verandert, de afwezigheid van winstbejag door een externe toeleverancier en de mogelijkheid om waarden meer expliciet op te nemen in de uitvoering van de dienstverlening, de voornaamste voordelen zijn van een beheersvorm in eigen beheer. Wanneer beleidsmakers overwegen om van beheersvorm te veranderen, is het belangrijk om een afweging van de mogelijke voor- en nadelen te maken. Een aantal vragen, die kunnen helpen bij de afweging tussen verschillende scenario's, worden geformuleerd door Van Garsse & Verhoest¹⁷:

- Behoort de dienstverlening tot de kerntaken van de overheid? Wat is de rol van de overheid? En wat zou deze rol moeten zijn?
- Kunnen de activiteiten losgemaakt worden van de andere taken die de publieke instelling zelf zal blijven uitoefenen? Kan de activiteit goed afgebakend worden? Indien dit niet het geval is, is het moeilijk om een dienst uit te besteden.
- Is de activiteit voldoende omvangrijk? Met andere woorden is de activiteit substantieel genoeg om uit te besteden? Anders wegen de transactiekosten bv. contracten opstellen en controleren, te zwaar door.
- Is de taak voldoende standvastig in de tijd? Worden op korte termijn beleidsveranderingen verwacht?
- Zijn de doelstellingen eenduidig? Zijn de prestaties die geleverd moeten worden definieerbaar en meetbaar?
- Houdt de kosten/batenanalyse rekening met alle belangrijke elementen? Hierbij kunnen ook niet-bedrijfseconomische elementen een rol spelen (vb. arbeidsmarktbeleid).

De keuze voor een bepaalde organisatievorm moet het resultaat zijn van een diepgaande denkoefening. De optimale organisatie van een bepaalde publieke dienst, is tevens het resultaat van een leerproces. Dat blijkt onder andere uit het grote aantal inbestedingen in de afgelopen jaren. Tussen 2000 en 2016 werden 835 cases gedocumenteerd van uitbestede publieke diensten die

¹⁴ Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

¹⁵ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

¹⁶ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

¹⁷ Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

opnieuw inbesteed werden¹⁸. In wat volgt, gaan we dieper in op de gevolgen van uitbesteding op de arbeidsomstandigheden van werknemers.

2.5 De gevolgen van uitbestedingen voor laaggekwalificeerde werknemers

Uitbestedingen worden vaak beschouwd als een manier om de kostenefficiëntie te verhogen en kosten te beheersen. Echter, de kostenbesparingen ten gevolge van een uitbesteding worden in de realiteit niet altijd verwezenlijkt door een efficiënter productieproces, maar vaak liggen verslechterde arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden aan de oorsprong van het goedkoper organiseren van bepaalde diensten¹⁹. De gevolgen voor de werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden vormen het onderwerp van een academisch en politiek debat. Zo ziet Weil²⁰ uitbesteding als een manier om loonongelijkheid binnen organisaties te legitimeren. Als we op deze manier naar uitbesteding kijken, kunnen we uitbesteding beschouwen als een manier om de regelgeving te flexibiliseren en collectieve arbeidsomstandigheden te omzeilen.

Dube & Kaplan²¹ brengen empirisch materiaal aan dat aantoonde dat uitbesteding van arbeidsintensieve diensten gecorreleerd is met lagere lonen, minder voordelen en een lager niveau van vakbondslidmaatschap. Ook geven zij aan dat sectoren met betere loon- en arbeidsvoorwaarden sneller arbeidsintensief werk zullen uitbesteden²². Ook Goldsmith & Schmieder²³ toonden aan dat loonkostenbesparing een belangrijke reden is om uit te besteden. De lonen van verschillende laaggekwalificeerde jobs liggen in Duitsland 10 tot 15 procent lager bij werknemers van contractanten, dan wanneer deze werknemers intern tewerkgesteld worden. De auteurs spreken over loondiscriminatie en een toenemende inkomensongelijkheid in Duitsland door uitbestedingen. Ook Hermann & Flecker²⁴ beschrijven verschillende casestudies waarbij de arbeidsvoorwaarden voor laaggekwalificeerde werkers er op achteruit gingen. Munch & Skaksen²⁵ toonden echter een positief looneffect aan voor laaggeschoolde arbeid ten gevolge van uitbestedingen in Denemarken. De mate waarin de werkomstandigheden veranderen hangt sterk samen met macht van de vakbonden en de reglementering van de werkomstandigheden in CAO's, alsook met de mate waarin deze kunnen worden voorkomen door vermelding in de uitbestedingsovereenkomst²⁶. Een mogelijkheid om eventuele negatieve gevolgen van uitbestedingen op de werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van werknemers te voorkomen, is de opname én controle van sociale clausules in de uitbestedingsbestekken.

2.6 Aanpassing van beheersvorm, enkele cases

Zoals reeds uit de literatuurstudie bleek zien we momenteel tekenen van een tegenbeweging ten opzichte van de uitbesteding. Deze evolutie kunnen we niet alleen in België opmerken, maar ook in

¹⁸ Transnational Institute; Multinationals Observatory; Austrian Federal Chamber of Labour; European Federation of Public Service Unions; Ingeniería Sin Fronteras Cataluña; Public Services International; Public Services International Research Unit; We Own It; Norwegian Union for Municipal and General Employees; Municipal Services Project; Canadian Union of Public Employees *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation.*; Kishimoto, S., Petitjean, O., Eds.; Amsterdam, 2017.

¹⁹ Munch, J. R.; Skaksen, J. R. *Specialization, Outsourcing and Wages. IZA Discuss. Pap.* **2005**.

²⁰ Weil, D. *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it.*; Harvard University Press, 2014; ISBN 9780674975446.

²¹ Dube, A.; Kaplan, E. Does Outsourcing Reduce Wages in the Low-Wage Service Occupations? Evidence from Janitors and Guards. *ILR Rev.* **2010**, *63*, 287–306, doi:10.1177/001979391006300206.

²² Dube, A.; Kaplan, E. Does Outsourcing Reduce Wages in the Low-Wage Service Occupations? Evidence from Janitors and Guards. *ILR Rev.* **2010**, *63*, 287–306, doi:10.1177/001979391006300206.

²³ Goldschmidt, D.; Schmieder, J. F. The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure*. *Q. J. Econ.* **2017**, *132*, 1165–1217, doi:10.1093/qje/qjx008.

²⁴ Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

²⁵ Munch, J. R.; Skaksen, J. R. *Specialization, Outsourcing and Wages. IZA Discuss. Pap.* **2005**.

²⁶ Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny, R. *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*; Cambridge, MA, 1996.

andere buurlanden zoals Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In wat volgt zullen kort drie cases van inbesteding worden besproken.

2.6.1 De Rijksschoonmaakorganisatie in Nederland

Sinds 2016 laat de Nederlandse overheid steeds meer gebouwen schoonmaken door schoonmakers die als ambtenaar werken voor een nieuwe overheidsinstelling, de Rijksschoonmaakorganisatie (RSO). De RSO vormt een interessante gevalstudie van het in eigen beheer nemen (inbesteding) van taken die voorheen uitbesteed waren, niet alleen omdat het een recent voorbeeld is uit onze buurlanden, maar ook omdat het initiatief gericht is op laaggeschoolden en omdat het de ambitie heeft om op een termijn van vier jaar uit te groeien tot een organisatie van ongeveer tweeduizend schoonmakers. De RSO illustreert op die manier een scenario dat ook in ons land kan worden overwogen.

In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II in 2014 werd ingeschreven dat schoonmaakdiensten in overheidsgebouwen in eigen beheer zouden worden uitgevoerd. Een gelijkaardig initiatief, de zogenaamde Rijksbeveiliging, loopt ook voor beveiligingsdiensten (security) in overheidsgebouwen. Met dit beleid werd invulling gegeven aan de ambitie om de overheid het goede voorbeeld te laten geven door ervoor te zorgen dat werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt weer in dienst kunnen worden genomen met gezonde arbeidsomstandigheden, goede arbeidsvoorwaarden, jobzekerheid en doorgroeikansen. Een ééngemaakte overheidsorganisatie die instaat voor deze diensten in verschillende overheidsgebouwen, gebruikt ook de schaalvoordelen die jaren geleden mee aan de basis lagen van de uitbesteding van meestal lokaal georganiseerde interne diensten in de richting van private dienstverleners die doorgaans op grotere schaal opereren.

Bij de opstart van het project, werden alternatieven werkwijzen overwogen zoals de optie om schoonmakers als ambtenaar in Rijksdienst te nemen en die te detacheren bij particuliere ondernemingen. Deze optie werd echter niet verkozen. In 2014 werd een studie uitgevoerd die de kosten van het project (de 'business case') in kaart moest brengen en waarin ook werd nagedacht over de organisatiestructuur van de toekomstige RSO: was een grote, gecentraliseerde organisatie aangewezen, of eerder een organisatiestructuur met kleinere, parallelle eenheden die elk de eigen verantwoordelijkheid dragen voor de resultaten²⁷. De opstart van de RSO ging ook gepaard met verzet vanuit de sector van private schoonmaakbedrijven, die hun afzetmarkt en dus hun belangen bedreigd zagen. Een sector-federatie van negen private schoonmaakbedrijven trok naar de rechtbank met het argument dat de RSO ongeoorloofde staatssteun geniet en in strijd is met het aanbesteding- en concurrentierecht. De rechter volgde deze redenering echter niet en was van oordeel dat een beleid van inbesteding geen inbreuk vormt op het concurrentierecht aangezien de RSO geen diensten aan derden levert en dus geen economische activiteit uitoefent²⁸.

Op 1 januari 2016 is de RSO van start gegaan binnen de schoot van het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Eind 2017 telt ze 700 schoonmakers en is ze werkzaam op 190 locaties en ze wil tegen 2020 uitgroeien tot een organisatie van 2,000 schoonmakers²⁹. Deze graduele uitbreiding verloopt als volgt. Op het moment dat een contract tussen een privaat schoonmaakbedrijf en de overheid stopt, begint de RSO met schoonmaken. Schoonmaakmedewerkers van het private schoonmaakbedrijf kunnen er dan voor kiezen te gaan werken voor de RSO op voorwaarde dat ze minimaal anderhalf jaar als schoonmaakmedewerker in een gebouw van de overheid werkten (een overeenkomst uitgewerkt met de vakbonden regelt allerlei afwijkingen zoals ingeval van ziekte tijdens deze periode). Schoonmakers die niet aan deze voorwaarde voldoen, kunnen ook solliciteren en eventueel aangesteld worden indien de RSO genoeg werk heeft.

²⁷ KPMG Doorontwikkelde business case inbesteden schoonmaak. Eindrapport.; 2014.

²⁸ Clean Totaal Overheid wint rechtszaak over Rijksschoonmaakorganisatie Available online: <https://cleantotaal.nl/nieuws/overheid-wint-rechtszaak-rijksschoonmaakorganisatie/>.

²⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Introductiedossier nieuwe bewindspersonen 2017*; 2017.

Werknemers die de overstap maken van een privaat schoonmaakbedrijf naar de RSO, blijven hetzelfde netto jaarsalaris ontvangen^{30 31}, maar daarnaast zijn er allerlei voordelen voor de betrokken werknemer. Het meest in het oog springende verschil is wellicht het feit dat de betrokken schoonmakers ambtenaar worden wat gevolgen heeft op onder meer het vlak van hogere jobzekerheid en pensioenrechten. Door schoonmakers (doorgaans laaggeschoolden) tot ambtenaar te benoemen, wil de overheid het signaal geven dat ook laaggeschoolde taken belangrijk zijn in het geheel van de dienstverlening vanwege de overheid. Het moment waarop de eerste groep van schoonmakers benoemd werd tot ambtenaar, en de bijhorende eed van trouw moest zweren, werd door de beleidsmakers aangegrepen om het initiatief in de pers te brengen³². Andere voordelen voor het betrokken schoonmaakpersoneel zijn: hun lonen groeien sneller met de anciënniteit, er worden doorgroefuncties gecreëerd, woon-werkverkeer wordt terugbetaald, er zijn meer verlofdagen en er zijn uitgebreidere mogelijkheden voor ouderschapsverlof en voor het volgen van bijscholingen.

2.6.2 Schoonmaakdiensten in Southwark (UK)

Naast Nederland kent ook het Verenigd Koninkrijk enkele interessante voorbeelden hoe laaggeschoolde jobs die vooraf werden uitbesteed, weer worden inbesteed. Naar aanleiding van de “Compulsory Competitive Tendering” (CCT), een maatregel geïntroduceerd door de Conservatieve regering in de jaren ‘80 door middel van de “Local Government (Planning and Land) Act 1980”; de “Local Government Act 1988” en de “Local Government Act 1992”, werden verschillende opdrachten zoals onderhoudswerken aan wegen, groendienst en openbare schoonmaakdiensten uitbesteed. Deze maatregel werd in 1999 door de “Local Government Act 1999” en de “Local Government in Scotland Act 2003” afgeschaft. Deze evolutie maakte het voor gemeenten mogelijk om bepaalde taken opnieuw in te besteden. Zo werden sinds de jaren ‘90 schoonmaakdiensten in London Borough of Southwark uitbesteed aan de hand van 16 verschillende contracten³³. Dit resulteerde in verschillende organisaties die telkens verantwoordelijk waren voor een bepaalde buurt. De enerzijds toenemende ontevredenheid van burgers en gemeenten over de geleverde diensten en anderzijds de afloop van de contracten in 2003 leidde ertoe dat deze opdracht opnieuw werd geëvalueerd. Daarbij werd afgewogen hoe de schoonmaakdiensten het best op een andere manier georganiseerd konden worden. Hierbij werden drie mogelijkheden voor ogen gehouden: (1) het negotiëren van een nieuw contract met de huidige contractanten, (2) een concurrentiële aanbesteding via de markt, of (3) het intern organiseren van deze diensten.

Uiteindelijk werd beslist om in 2003 alle uitbestede schoonmaakdiensten (van de straat – en gebouwen) opnieuw in te besteden via een interne verzelfstandiging genaamd ‘Southward Cleaning’. Het inbesteden van deze dienstverlening ging bovendien gepaard met een uitgebreide consultatie van de gemeenschap. Tijdens de inbesteding werd er in het bijzonder nagedacht over de arbeidsvoorwaarden van de laaggeschoolde werknemers. Zo bouwden sommige werknemers geen pensioenrechten op en hadden ze geen recht op betaald ziekteverlof. De eerder beperkte arbeidsvoorwaarden werden gezien als een verklaring voor de demotivatie en bijgevolg slechte dienstverlening. Een belangrijk onderdeel van het inbesteden was dan ook het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden. Bovendien kregen laaggeschoolde werknemers de kans om hun job te behouden en werd het team uitgebreid.

Deze inbesteding resulteerde in kostenbesparingen, een toegenomen kwaliteit van de dienstverlening, een verhoogde tevredenheid van de burgers en betere werkvoorwaarden voor de werknemers die de publieke dienstverlening realiseren. Bovendien werd het voorbeeld van insourcing vervolgens gebruikt als case om andere projecten van inbesteding vorm te geven.

³⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Werken bij de Rijksschoonmaakorganisatie*; 2016.

³¹ Convenant Overeenkomst arbeidsvoorwaarden rijksschoonmaakorganisatie; 2015.

³² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Schoonmaakmedewerkers leggen eed en belofte af (met video)* Available online: www.rijksschoonmaak.nl/actueel/nieuws/2016/1/28/schoonmaakmedewerkers-leggen-ee-en-belofte-af.

³³ Association for Public Service Excellence *Insourcing : A guide to bringing local authority services back in-house*; 2009.

2.6.3 Groendienst in Maidstone (UK)

Een ander voorbeeld betreft het inbesteden van laaggeschoolde jobs in de groendienst. Zo besliste de Maidstone Borough Council³⁴ in 2004 om het na het aflopen van het contract voor de onderhoudswerken aan de groene ruimtes in woonwijken, parken en langs snelwegen in te besteden. Deze keuze werd niet gemaakt vanuit een ontevredenheid met de dienstverlening, maar eerder als gevolg van een kosten-baten analyse. Bovendien kreeg deze beslissing een enorme politieke steun. Vervolgens werden 3 belangrijke focuspunten vooropgesteld tijdens de inbesteding: (1) kwalitatieve dienstverlening (2) budgetvriendelijk (3) kwaliteitsvolle tewerkstelling.

Het overgrote merendeel van de werknemers koos ervoor om mee over te stappen naar de Maidstone Borough Services. Door deze overname werd de sterke link met de streek en regionale tewerkstelling onderschreven. Deze inbesteding werd door de Maidstone Borough Services ook gezien als een opportuniteit om taken beter op elkaar af te stemmen en kennisuitwisseling tussen samengevoegde teams aan te moedigen. Werknemers die na de inbesteding werden aangeworven door de Maidstone Borough Services konden vervolgens rekenen op betere arbeidsvoorwaarden. Verwacht werd dat dit zou leiden tot meer tevredenheid en veerkracht bij de werknemers.

2.7 Slotbeschouwing

Naast uitbesteding zijn er de laatste jaren steeds meer gerapporteerde cases van inbesteding van publieke diensten. De redenen van deze inbesteding zijn zeer gevarieerd: Slechte kwaliteit van de dienstverlening, winstbejag door de toeleveraar, een nieuwe kosten/baten-analyse die aantoonde dat inbesteding goedkoper is dan uitbesteding, enzovoort.

In het kader van dit onderzoek zijn we voornamelijk geïnteresseerd in de gevolgen van uitbesteding voor de arbeidsvoorwaarden van de werknemers. Veel empirisch materiaal wijst op verslechterde arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden ten gevolge van uitbestedingen. We gaven aan dat de verandering in de arbeidsvoorwaarden sterk samenhangt met de macht van vakbonden en de reglementering van de werkomstandigheden in cao's, alsook met de mate waarin de verandering van arbeidsvoorwaarden kunnen worden voorkomen door opname van clausules in het contract bij uitbestedingen. Wanneer een doelstelling van het beleid niet alleen de verbetering van arbeidsvoorwaarden van laaggeschoolden is, maar de taken in de openbare dienstverlening ook te gebruiken als hefboomen in een arbeidsmarktbeleid, is dat een bijkomende reden om die dienstverlening onder "publieke controle" te behouden.

Kwaliteitsvereisten voor arbeidsomstandigheden, loon- en arbeidsvoorwaarden, creatie van tewerkstelling voor laaggeschoolden, vormingsmogelijkheden of opportuniteiten voor een eerste werkervaring, enz. kunnen bijkomende "niet-bedrijfseconomische" argumenten zijn in een kosten-baten-analyse. Dergelijke elementen die deel uitmaken van een breder sociaal-economisch beleid en/of van een "ethische agenda" kunnen legitieme motivaties zijn voor een aanpassing van de beheersvorm van bepaalde aspecten van de publieke dienstverlening.

³⁴ Association for Public Service Excellence Insourcing : A guide to bringing local authority services back in-house; 2009.

3 Beschrijving van de casestudies

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we drie in detail uitgewerkte casestudies over Brusselse overheidsdepartementen en hun houding tegenover het thema « uit- » en « inbesteden » van ondersteunende diensten. Er werd gekozen om specifieke casestudies te onderzoeken, om dat deze werkwijze – meer dan een puur juridische, bedrijfskundige of administratieve benadering – de grote complexiteit van het thema kan blootleggen. Casestudie-onderzoek is met andere woorden erg geschikt voor de studie van complexe sociaalwetenschappelijke onderzoeksvragen – en laat de onderzoeker toe verschillende bronnen van data (geschreven bronnen, interviewdata, kwantitatieve gegevens, enz.) te “trianguleren”, teneinde een zo compleet mogelijk beeld op de realiteit te krijgen³⁵.

In lijn met de studieopdracht, beperkten we ons hierbij tot taken die doorgaans een lager scholingsniveau vereisen. Meer concreet betreft het “schoonmaak”, “catering” en “bewaking”. Deze taken worden gekenmerkt door het feit dat ze “transversaal” zijn: ze komen voor in quasi iedere overheidsdienst. Daarnaast worden eventueel ook activiteiten die specifiek zijn voor de betrokken diensten beschouwd: een goed voorbeeld is wegenonderhoud bij GOB-Brussel Mobiliteit.

Met deze casestudies trachten we in kaart te brengen hoe er in de praktijk wordt omgegaan met uit- en inbesteden. Op basis van kwalitatieve en (waar mogelijk) kwantitatieve informatie stelden we ons tot doel een beeld te schetsen over: (a) hoe en waarom uitbesteding in overweging werd en wordt genomen; (b) wanneer deze uitbesteding startte (en eventueel beëindigd of aangepast werd); (c) wat de ingeschatte consequenties waren voor de kwaliteit van de dienstverlening en voor de omvang en kwaliteit van de tewerkstelling; en (d) wat de weerslag was en is voor de kost van deze activiteiten.

Deze - hoofdzakelijk kwalitatieve - informatie moet ons uiteindelijk in de mogelijkheid stellen voorzichtige vergelijkingen te maken op het vlak van kosten, dienstverlenings- en arbeidskwaliteit tussen diensten die bepaalde activiteiten op verschillende manieren organiseren – al dan niet gebruik makend van uitbesteding. Drie cases werden geselecteerd na een eerste screening van alle onderdelen van de Brusselse Gewestelijke administratie. Deze zijn:

- Actiris, de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling;
- GOB, de Gewestelijke overheidsdienst van Brussel, waarbinnen we de dienst “facilities” voor de ganse institutie bestudeerden en specifiek ook aandacht besteedden aan de cel Brussel Mobiliteit);
- Leefmilieu Brussel, de overheidsdienst voor milieu en energie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

In dit hoofdstuk wordt eerst en vooral kort de methode uitgelegd die we gebruikten voor de selectie van de cases en het uitvoeren van het casestudie-onderzoek. Vervolgens gaan we in op een aantal algemene gegevens over de uitbestedingen bij de departementen van de Brusselse Gewestelijke overheid en tenslotte presenteren we een meer gedetailleerd verslag over de geselecteerde cases.

3.2 Methodologie

De casestudies verliepen volgens een gefaseerde aanpak, waarbij uit de verschillende overheidsdiensten die onder het toepassingsgebied van het onderzoek vallen, eerst een selectie werd gemaakt. Vervolgens werd een diepgaander onderzoek uitgevoerd binnen de geselecteerde cases. “Cases”, in deze context, moeten dus geïnterpreteerd worden als specifieke administratieve entiteiten binnen de Brusselse Gewestelijke administratie.

³⁵ Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

In een eerste fase werden de verschillende diensthoofden (of hun delegatie) uitgenodigd op een workshop. Deze vergadering had als objectief hen over het project te informeren en basisinformatie over het thema van de studie te verzamelen. Naast een aantal praktische vragen, kregen de deelnemers ook enkele vragen over de thematiek:

- Welke activiteiten werden uitbesteed?
- Wat waren de belangrijkste drijfveren voor of tegen uitbesteding?
- Welke juridische constructies werden gebruikt voor de uitbestedingen?
- Welke gevolgen zijn er gebonden aan de uitbestedingen (o.a. voor het personeel) en hoe worden de uitbestedingen of beslissingen om niet uit te besteden geëvalueerd?
- Wordt er gedacht aan nieuwe uitbestedingen of aan inbesteding van momenteel extern uitgevoerde activiteiten?
- Welke informatie is er beschikbaar (o.a. geaffecteerde personeelsleden, informatie over de aanbestedingen, kosten, ...) over de uitbestedingen?

De diensten die niet vertegenwoordigd waren op de vermelde bijeenkomst, kregen de gelegenheid een online formulier in te vullen. In totaal werden op deze manier 16 sleutelfiguren uit de departementen en sub-departementen van de Brusselse Gewestelijke administratie geconsulteerd.

Op deze manier werden uiteindelijk drie cases geselecteerd. Hierbij moet vermeld dat binnen de GOB, de Gewestelijke Overheidsdienst Mobiliteit als een aparte eenheid werd bestudeerd. Hieronder worden de belangrijkste argumenten voor de selectie van deze diensten vermeld:

- **Actiris.** Actiris werd geselecteerd omdat het een actieve rol speelt bij de begeleiding van andere Gewestelijke Overheidsdiensten bij het plannen van uitbestedingen; o.a. de opname van sociale clausules in de bestekken voor aanbesteding wordt door Actiris begeleid. Daarnaast bleek uit het vooronderzoek dat belangrijke actoren binnen Actiris eerder sceptisch staan tegenover de uitbesteding van publieke dienstverlening. Binnen Actiris wordt dan ook omzichtig omgegaan met uitbesteedde activiteiten: ze worden beperkt en arbeidsvoorwaarden van werknemers in onderaanneming worden actief gecontroleerd. Waar mogelijk wordt uitbesteding vormgegeven in samenwerking met de sector van de sociale economie (m.a.w. sociale economiebedrijven treden op als onderaannemer voor sommige diensten);
- **GOB.** De Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel overkoepelt verschillende administraties en daarnaast vallen ook een aantal diensten (waaronder Brussel Mobiliteit) onder de koepel van GOB. Binnen GOB interesseerden we ons specifiek voor diensten die centraal worden aangeleverd. Hierbij springen de facilitaire diensten (beheer en bewaking van gebouwen, onderhoud, vlootmanagement en catering in de centrale gebouwen) het meest in het oog. We kozen er dan ook voor om ons hierop te concentreren wat het overkoepelende GOB-niveau betreft. Binnen GOB selecteerden we ook nog een onderdeel, nl. het departement **Brussel Mobiliteit**. Een belangrijke reden hiervoor was de interesse van de directie voor een mogelijke “inbesteding” of “herintegratie” van voorheen uitbesteedde laaggekwalificeerde diensten, zoals wegdekonderhoud en ontsneeuwing.
- **Leefmilieu Brussel.** Ook deze case werd geselecteerd op basis van het vooronderzoek. Uit de eerste bevraging bleek dat Leefmilieu Brussel de enige instelling is die aangaf een eerder uitbesteedde dienst opnieuw gedeeltelijk inbesteed te hebben na een teleurstellende kwaliteit van de dienstverlening. Het gaat hier over een inbesteding van het onderhoud van groene zones in Brussel.

Ten slotte werd initieel ook de **Haven van Brussel** geselecteerd als case. We vonden dit departement interessant omdat hier tussen 2004 en 2016 een grote daling van het relatieve aandeel

laaggeschoolden (functieniveaus D&E) vast te stellen was (zie figuur 3.3). Tevens blijkt uit de vragenlijsten dat de Haven van Brussel veel laaggekwalificeerde diensten uitbesteedt aan de private markt, en dat de directie tevreden is over deze uitbestedingen en dus niet geneigd is aan inbesteding te denken in de toekomst. Doorheen het verdere verloop van het onderzoek bleek het echter moeilijk bijkomende informatie vanwege deze dienst te verkrijgen. Uiteindelijk werd besloten deze casestudie niet verder te zetten.

In een derde fase werd voor ieder van de geselecteerde cases gestart met een interview waarin één of meerdere sleutelfiguren werden bevraagd over het thema (zie tabel 3.1). Afhankelijk van de noodzaak werd later nog een interview georganiseerd met andere leden van de organisatie. Initieel was het onze bedoeling ook vertegenwoordigers van de onderaannemers te interviewen, maar het bleek niet mogelijk hun medewerking voor deze studie te krijgen. De interviews werden steeds uitgevoerd door twee onderzoekers en waren inhoudelijk gebaseerd op een vooraf uitgewerkte topiclijst. De exacte inhoud van de topiclijst was verschillend voor ieder interview. Toch waren de volgende thema's steeds aanwezig: (1) informatie over het soort activiteiten dat werd uitbesteed, (2) een reconstructie van het (recente) verleden mbt. uitbestedingen, (3) de manier waarop de uitbestedingen juridisch en praktisch worden georganiseerd, (4) problemen en obstakels bij lopende of vroegere uitbestedingen, (5) evaluatie van de uitbesteedde activiteiten in termen van hun kwaliteit en kosten, (6) de consequenties voor het (resterende) interne personeel, (7) de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden van het uitbesteedde personeel, (8) concrete en theoretische alternatieven voor het uitbesteden van de betrokken activiteiten en (9) toekomstige perspectieven met betrekking tot het thema.

De inhoud van de interviews werd geregistreerd door middel van een geluidsopname, waarna deze opnames door de onderzoeker werden getranscribeerd. Tijdens de interviews werd melding gemaakt van bronnen met bijkomende informatie (o.a. rapporten, bestekken, personeelsdata, uitgeschreven richtlijnen) en/of andere contactpersonen binnen de organisatie. Dit materiaal werd vervolgens – met de hulp van de betrokken instelling – verzameld. In de meeste gevallen gebeurde dit via elektronische weg. De verzamelde informatie werd vervolgens in dit rapport verwerkt in hoofdstuk 3 (verslag van de casestudies), hoofdstuk 4 (transversale analyse van de casestudies) en hoofdstuk 5 (scenario's en goede praktijken).

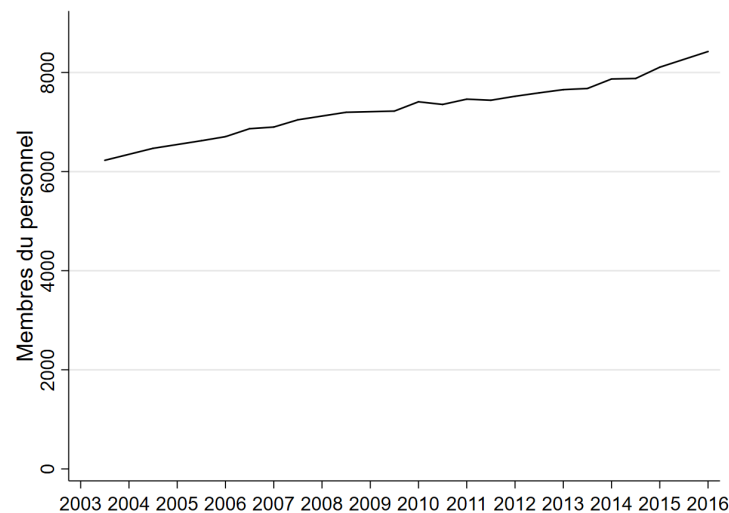
Tabel 3-1 Geselecteerde cases en geïnterviewde sleutelfiguren

Publieke instelling	Geïnterviewde sleutelfiguren
Actiris	Directur HR, Directeur Facilites, Syndicale afgevaardigde, Directeur van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid
GOB, Directie Facilites	Directeur Facilites, Manager Schoonmaak, Manager Fleet en Manager Bewaking ;
GOB (Brussel Mobiliteit)	Algemeen Directeur
Leefmilieu Brussel	Manager Diversiteit

3.3 Context: tewerkstelling en uitbesteding in de Brusselse Gewestelijke overheidsdienst

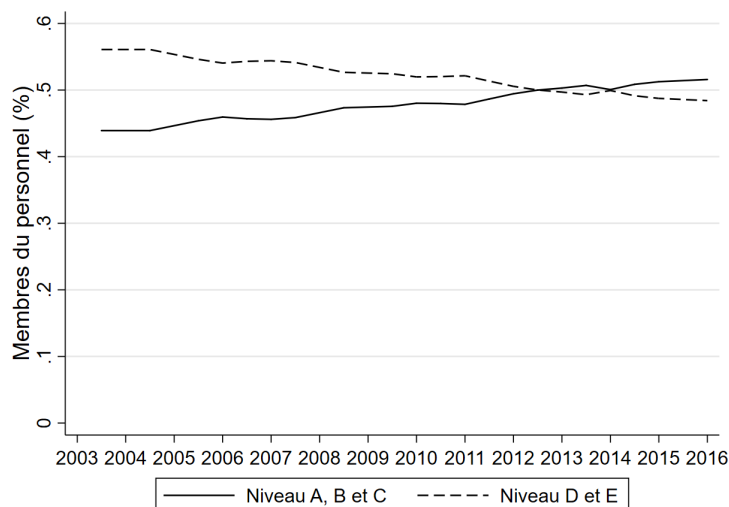
Een analyse van de evolutie van het personeelsbestand van het Ministerie en van de Instellingen van Openbaar Nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest toont een gestage toename van de tewerkstelling gedurende de voorbije 13 jaren (figuur 3.1). In 2016 omvatte het totale personeelsbestand 8.423 werknemers. Uit de figuur 3.2 kan worden opgemaakt dat in dezelfde periode er een verschuiving plaatsvond in de verdeling van de functieniveaus binnen het personeelsbestand van de gewestelijke instellingen en administraties. Aan het eind van de bestudeerde periode maakten de hogere functieprofielen (A, B en C) nipt de meerderheid uit (52%) van het totale personeelsbestand – terwijl ze in 2003 nog een proportie van 44% vertegenwoordigden.

Figuur 3-1 Evolutie van de totale tewerkstelling bij Brusselse instellingen van openbaar nut tussen 2003 en 2016 in VTE



Bron: Actiris, Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Analyse van de publieke functie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2003-2016).

Figuur 3-2 Evolutie van het aandeel hoge en lage functieniveaus bij Brusselse instellingen van openbaar nut tussen 2003 en 2016

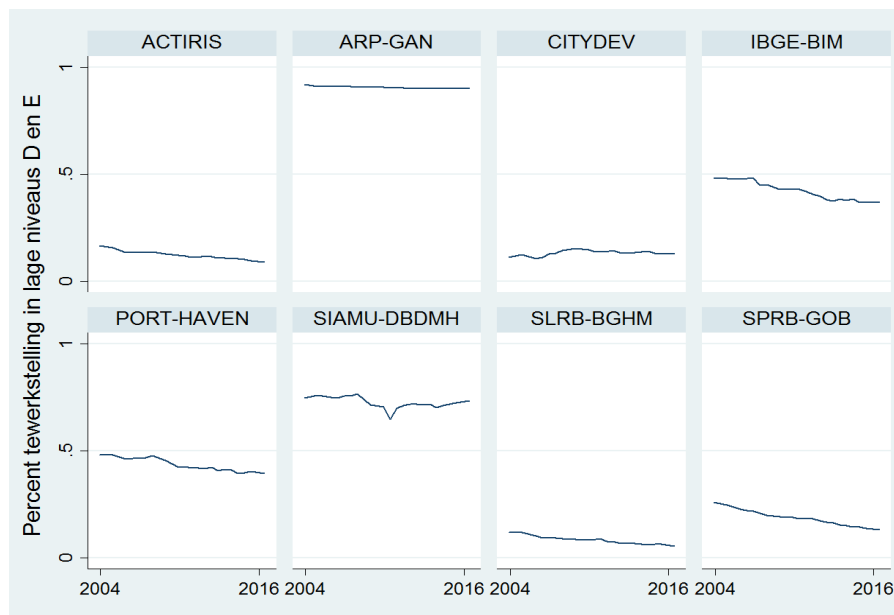


Noot: A, B en C staan gelijk aan een hoog functieniveau, D en E staan gelijk aan een laag functieniveau.

Bron: Actiris, Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Analyse van de publieke functie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2003-2016).

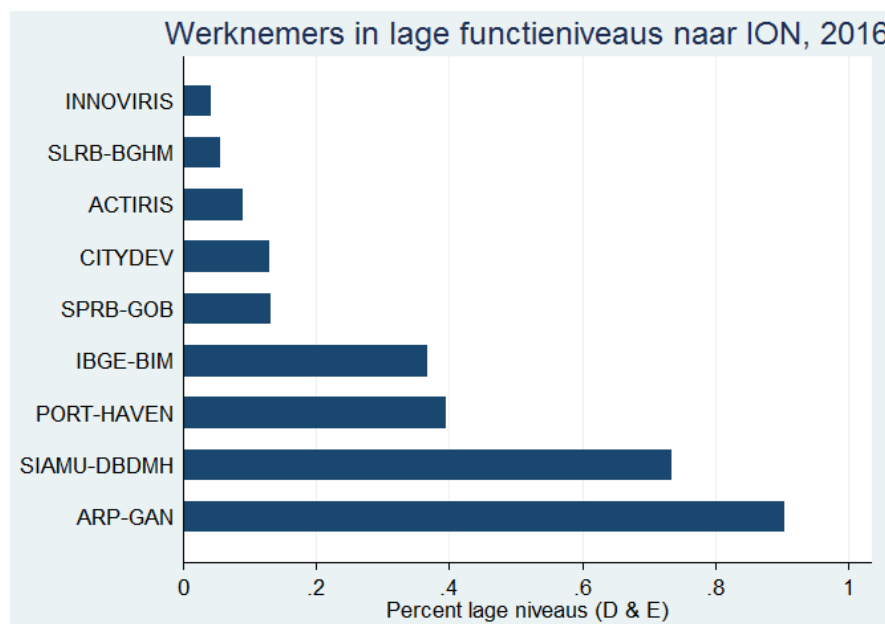
Het relatief aandeel van de lage functieniveaus (D en E) nam af in nagenoeg alle gewestelijke instellingen (figuur 3.3). De afname was het sterkst in de Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel. Eveneens bij Actiris, het BIM en de Haven van Brussel liep het relatief aandeel van de lage functieprofielen sterk achteruit. Deze afname kan niet rechtstreeks in verband gebracht worden met het voortschrijdende processen van uitbesteding. Toch kan dit een mogelijke verklaring zijn voor de relatieve afname van de tewerkstelling in lagere functieniveaus. In 2016 stelden Net Brussel en de Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp het hoogste aandeel lagere functieniveaus tewerk (figuur 3.4).

Figuur 3-3 Evolutie van het aandeel lage functieniveaus per Gewestelijke instelling in %



Bron: Actiris, Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Analyse van de publieke functie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2003-2016).

Figuur 3-4 Werknemers in lage functieniveaus Brusselse instellingen van openbaar nut in 2016



Bron: Actiris, Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid, Analyse van de publieke functie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (2016).

Voor de geselecteerde cases wordt het personeelsbestand in meer detail beschreven en vergeleken met het totale personeelsbestand van de Gewestelijke instellingen (tabel 3.2). De verschillende diensten worden beschreven volgens de volgende variabelen: man/vrouw-verdeling, leeftijd, woonplaats (binnen of buiten het hoofdstedelijk gewest), taal, functieniveau, werkregime en statuut. Het spreekt voor zich dat dit overzicht alleen het "eigen" personeelsbestand weergeeft en dus niet de personeelsleden van externe firma's die als onderaannemer uitbesteedde activiteiten vervullen voor de betrokken instellingen.

Tabel 3-2 Personeelskenmerken van de geselecteerde Gewestelijke instellingen.

	Actiris	GOB-SPRB	BIM-IBGE	Haven-Port	Alle ION's
Totaal aantal personeelsleden	1313	1763	1054	129	8423
Geslacht					
Vrouw	66%	55%	40%	31%	33%
Ma	34%	45%	60%	69%	67%
Leeftijd					
-30	18%	10%	20%	19%	17%
30-49	56%	57%	59%	46%	60%
50+	26%	32%	20%	35%	24%
Woonplaats					
BHG	63%	48%	56%	51%	56%
Buiten het BHG	37%	52%	44%	49%	44%
Taal					
Fr	76%	76%	82%	74%	82%
NI	24%	24%	18%	26%	18%
Functionieniveau					
A	30%	43%	38%	25%	22%
B	36%	19%	12%	13%	13%
C	26%	24%	14%	22%	16%
D	9%	8%	11%	31%	19%
E	0%	6%	26%	9%	30%
Werkregime					
100%	56%	71%	89%	78%	78%
75-99%	26%	19%	5%	15%	15%
0-74%	17%	10%	7%	8%	7%
Statuut					
Contractueel	80%	42%	39%	36%	53%
Statutair	20%	58%	61%	64%	47%

Noot: Toestand op 30/06/2016. Cijfers van het Observatorium voor de Werkgelegenheid.

De activiteiten die het vaakst worden uitbesteed zijn schoonmaak en bewaking. Heel wat gewestelijke instelling besteden ook catering en drukwerk uit. Hetzelfde geldt voor IT-ondersteuning, al is dat eerder een hoger geschoolde activiteit die buiten het toepassingsgebied van dit onderzoek valt. Als belangrijkste redenen voor uitbesteding komen uit de algemene bevraging van Brusselse Gewestelijke instellingen “de nood aan gespecialiseerde kennis/erkenningen” (7 keer) en “een gebrek aan interne middelen of personeelsleden” (7 keer) naar voor. Daarnaast worden nog andere redenen voor uitbesteding opgegeven: een grotere efficiëntie, meer flexibiliteit en een hogere kwaliteit. Andere respondenten wijzen erop dat de keuze voor uitbesteding van een bepaalde activiteit “historisch gegroeid” is of “van bovenaf” werd opgelegd.

Wanneer we de blik richten op de 4 (5) initieel geselecteerde cases (tabel 3.3), dan valt op dat bewaking steeds wordt uitbesteed. Brussel Mobiliteit maakt gebruik van de bewakingsvoorzieningen die worden aangeboden vanuit de GOB. Dat bewaking zonder uitzondering wordt uitbesteed heeft te maken met de specifieke reglementering rond deze activiteit. Door de zogenaamde “Wet Tobback”³⁶, zijn er strikte vereisten en toelatingen nodig om de activiteit van privé-bewaking te kunnen uitvoeren. Alleen gespecialiseerde en erkende bewakingsfirma's mogen hierdoor in deze sector opereren. Daarnaast valt ook op dat schoonmaak een activiteit is die door alle geselecteerde diensten minstens gedeeltelijk wordt uitbesteed. Al gaan de verschillende diensten hier – zoals verder zal blijken – op verschillende wijze mee om. Voor de andere activiteiten is het beeld minder eenduidig.

³⁶ De wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.

Tabel 3-3 Overzicht van de verschillende laaggeschoolde profielen.

	Schoonmaak	Bewaking	Catering	Drukwerk	IT	Onderhoud	Andere
Actiris							
GOB (DF)							NVT
Bxl mobiliteit	NVT (SPRB)	NVT (SPRB)		NVT (SPRB)		NVT (SPRB)	
BIM				NVT		NVT	
Haven						?	
Intern beheerd		Extern beheerd			Mix van beide		

(*) Informatie op basis van de vragenlijst aan diensthoofden

(NVT)= Niet van Toepassing

In tabellen 3.4 en 3.5 worden personeelskenmerken van de sector van gespecialiseerde onderaannemers – en van een aantal bedrijven die prominent op de Brusselse markt aanwezig zijn - weergegeven. Uit de personeelskenmerken wordt duidelijk dat deze groep aansluit bij het profiel dat wordt beoogd in deze studie. Beide sectoren stellen vooral arbeiders tewerk in uitvoerende taken en het gaat daarbij in grote mate om laaggeschoolde arbeiders. De onderzochte bedrijven die prominent aanwezig zijn in het aanleveren van schoonmaak- en beveiligingsdiensten, opereren op een vrij grote schaal: het aantal werknemers in elk van deze bedrijven varieert van enkele honderden tot enkele duizenden. De beveiligingssector stelt overwegend mannen tewerk, terwijl de schoonmaaksector overwegend (maar lang niet uitsluitend) vrouwen tewerk stelt. De schoonmaaksector kent zeer hoge graden van deeltijds werk. Beide sectoren worden ook gekenmerkt door een aanzienlijk personeelsverloop (tabel 3.5): in een “gemiddelde bedrijf” in de schoonmaak- en beveiligingssector verlaat elk jaar ongeveer 22% van het personeel het bedrijf.³⁷ Personeelsverloop en het organiseren van aanwervingen brengen kosten met zich mee, dus in de discussie over investering van taken zoals schoonmaak of beveiliging is het goed te weten dat de turnover aanzienlijk kan zijn (al moet natuurlijk ook rekening gehouden worden met het bekende feit dat personeelsverloop sterk beïnvloed wordt door verloning en arbeidsvoorwaarden, dus er kan verwacht worden dat de turnover-graden voor deze functies wellicht wat lager zouden liggen indien deze functies inbesteed zouden worden).

³⁷ Dit is de mediaan, wat impliceert dat in de helft van de bedrijven de turnover meer dan 22% en in de andere helft de turnover minder dan 22% bedraagt. De kwartielen in tabel 3.5 geven een idee van de grote mate van spreiding in de turnover-graden: in het grootste deel van de bedrijven varieert de turnover tussen ongeveer 15% en 40-45%.

Tabel 3-4 Personeelskenmerken van aanbieders van schoonmaak- en beveiligingsdiensten^a.

	Gemiddelde schoonmaak ^b	Group Cleaning & Services	Kose Cleaning	Jette Clean	Laurenty	Gemiddelde bewakings- sector ^c	Securitas
Totaal aantal personeelsleden	294	242	399	504	3563	609	5069
<i>Voltijds</i>	20.9%	9.5%	31.1%	24.0%	15.2%	78.0%	84.0%
<i>Deeltijds</i>	79.1%	90.5%	68.9%	76.0%	84.8%	22.0%	16.0%
Aantal VTE	195	135	273	320	2140	575	4806
Geslacht							
<i>Man</i>	16.6%	27.4%	55.7%	45.3%	31.9%	84.6%	88.2%
<i>Vrouw</i>	83.5%	73.3%	44.3%	54.7%	68.1%	15.6%	11.8%
Categorie							
<i>Management</i>	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.3%	0.0%
<i>Bediende</i>	6.2%	5.2%	5.9%	6.6%	7.3%	23.6%	14.4%
<i>Arbeider</i>	93.3%	94.8%	94.1%	93.8%	92.2%	76.1%	85.6%
Opleidingsniveau							
<i>Lagere school</i>	36.8%	4.4%	25.6%	80.9%	0.1%	14.0%	19.9%
<i>Middelbaar</i>	59.1%	94.1%	68.1%	15.9%	96.9%	76.7%	69.2%
<i>Hogeschool</i>	3.4%	0.7%	4.4%	2.5%	2.5%	8.5%	7.8%
<i>Universiteit</i>	1.0%	0.7%	2.2%	0.9%	0.5%	1.2%	3.1%

Noot: ^aMeest recente Belfirst data tussen 2015 en 2017. Geslacht en opleidingsniveau zijn gebaseerd op het aantal VTE, en niet op het aantal personeelsleden.

^bGemiddelde voor 304 Belgische organisaties in de poetssector (NACE code 812) met minstens 50 werknemers en volledige informatie.

^cGemiddelde voor 26 Belgische organisaties in de bewakingssector (NACE code 801) met minstens 50 werknemers en volledige informatie.

Tabel 3-5 Omzet in de poets- en bewakingssector^a.

	Mediaan	1 ^{ste} kwartiel	3 ^{de} kwartiel	Aantal organisaties
Poetsen ^b	22.2%	13.6%	45.3%	219
Bewaking ^c	22.0%	15.2%	40.1%	24

Note: ^aThe turnover rate of a firm is the number of separations over a period of one year as a percentage of the average number of personnel members. Belfirst data for 2016 for all Belgian companies with at least 50 workers and consistent data on staff movements.

^bSector NACE code 812. ^cSector NACE code 801.

3.4 Detailoverzicht van de casestudies

In wat volgt worden de geselecteerde cases waarvoor voldoende informatie kon verzameld worden in meer detail besproken. De drie geselecteerde cases zijn: Actiris, de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling en de GOB. Wat betreft de GOB zullen we de dienst “facilities” voor de gehele instelling bestuderen en specifiek ook aandacht besteedden aan de cel Brussel Mobiliteit; Leefmilieu Brussel en de overheidsdienst voor milieu en energie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3.5 Actiris

Tabel 3-6 Actiris

Actiris 1344 personeelsleden (VTE)	
Laaggeschoolde diensten	Beheer
Kuisen	Combinatie
Bewaking	Uitbesteed
Catering	Intern beheer
Onderhoud	Intern beheer
Onthaal	Intern beheer
Verzending	Intern beheer

3.5.1 Algemene kenmerken: missie en doelstelling

Actiris is de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling (www.actiris.be). In 2018 telde Actiris 1.344 voltijds equivalente werknemers. Met deze medewerkers tracht Actiris haar missie te realiseren. Met name het in de praktijk brengen van het “recht op arbeid” voor iedere Brusselaar – en zodoende ook de werkgelegenheidsgraad in Brussel te verhogen. Dat laatste moet bijdragen aan de “economische en sociale gezondheid” van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en aan het verhogen van de sociale cohesie. Meer concreet vertaalt de missie van Actiris zich in twee transversale opdrachten. Ten eerste stelt de instelling zich tot doel een kwalitatieve begeleiding te verzekeren voor alle werkzoekenden tijdens hun doorstroming naar een duurzame en kwalitatieve tewerkstelling. Hiertoe tracht Actiris, samen met haar partnerorganisaties, ervoor te zorgen dat een groeiend aanbod aan beschikbare oplossingen ter beschikking staat van de Brusselse werkzoekenden. Een tweede opdracht is het bieden van oplossingen aan alle werkgevers bij hun zoektocht naar medewerkers en medewerksters. Om deze opdracht te vervullen, verbindt Actiris zich ertoe om met de hulp van zijn partners aan elke werkgever die dit wenst, ongeacht zijn grootte, een waaier aan eenvoudige, doeltreffende en gratis diensten aan te bieden met het oog op doeltreffende matching.

Omwille van de aard van haar centrale opdracht, staat Actiris zeer dicht bij de inhoud van dit onderzoek. Specifiek voor laagopgeleide profielen biedt het soort dienstverlenende activiteiten die centraal staan in dit onderzoek een belangrijke toegangsweg naar de arbeidsmarkt. Bovendien zijn de publieke tewerkstelling en de sociale economie belangrijke kanalen om deze doelstelling te realiseren. Daarnaast is Actiris ook zelf een belangrijke werkgever, die eveneens nood heeft aan eenvoudige ondersteunende taken zoals onderhoud, schoonmaak, catering, bewaking en onthaal, ... Voor het invullen van deze taken moet Actiris, zoals iedere andere organisatie, de kosten en de kwaliteit van de dienstverlening als belangrijke evaluatiecriteria hanteren. Echter, deze evaluatie moet te rijmen blijven met de eigen missieverklaring. Deze dubbele uitdaging maakt van Actiris de meest interessante case in ons onderzoek.

3.5.2 Methodologie

De algemene methode toegepast voor het uitvoeren van de casestudies werd uiteengezet in paragraaf 3.2. In deze paragraaf vermelden we uitsluitend bijkomende informatie voor de casestudie over Actiris.

De informatie over Actiris werd verzameld, gebruik makend van drie soorten bronnen:

- Eerst en vooral was Actiris vertegenwoordigd op hogervermelde informatievergadering voor diensthoofden. Daar werd het enquêteformulier ingevuld – en zodoende reeds basisinformatie over het thema verzameld;
- Vervolgens werden verschillende semigestructureerde interviews uitgevoerd bij sleutelfiguren binnen Actiris:
 - Een individueel interview met de directeur van het Brussels Observatorium voor de Werkgelegenheid;
 - Een individueel interview met een syndicaal afgevaardigde;
 - Een collectief interview met de directrice HR, budget, begroting en financiën en met de directeur facilities;
- Toegang tot een aantal complementaire documenten:
 - Bijzondere lastenboeken voor aanbesteding van diensten: o.a. schoonmaak, bewaking, transport van post en pakjes, onderhoud van groen.

In deze casestudie namen we de volgende diensten waarvoor gebruik wordt gemaakt van laaggeschoolde arbeidskrachten in beschouwing: beheer van de gebouwen, verzending, onthaal, catering, schoonmaak en bewaking.

3.5.3 Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen Actiris

Het hoofdkenmerk van de case “Actiris” is dat slechts een beperkt aantal ondersteunende diensten die doorgaans worden uitgevoerd door werknemers met een laag scholingsniveau worden uitbesteed. De reden daarvoor ligt bij de “bijzondere missie” die Actiris bekleedt in het Brussels arbeidsmarktbeleid. Toch vinden we ook bij Actiris uitbesteding van ondersteunende diensten. Voor diensten die doorgaans worden uitgevoerd door laaggeschoold personeel, kunnen grosso modo drie beheersmodellen worden onderscheiden: interne organisatie, uitbesteding en hybride vormen van beheer.

Volledig intern georganiseerde diensten

Het betreft hier de volgende ondersteunende diensten: beheer van de gebouwen, verzendingsdienst, onthaaldienst en de dienst catering.

Beheer van de gebouwen. Een intern georganiseerde ploeg (11,4 VTE), die bestaat uit ongeschoolde en geschoolde arbeiders, staat in voor een hele reeks van prestaties die kunnen omschreven worden als “kleine onderhoudswerken”. Deze taken vereisen over het algemeen geen geavanceerde technologische kennis. Het gaat onder andere om kleine elektriciteitswerken, loodgieterij, enz. – taken die dikwijls uitbesteed worden aan externe klusjesdiensten of professionele beheerders van gebouwen.

De verzendingsdienst. Het betreft een departement dat ongeveer 800.000 postverrichtingen per jaar verzorgt. Deze dienst wordt volledig intern georganiseerd, tot op het moment dat de correspondentie aankomt bij de post of door (externe) fietskoeriers wordt verspreid.

De dienst onthaal bestaat uit twee functies: een algemene onthaalfunctie, die gericht is op een eerste oriëntatie van de bezoeker en een meer specifieke onthaalfunctie, die zich richt op de eerste informatie voor bezoekende werkzoekenden. De eerste – algemene – functie beperkt zich tot de centrale diensten in de Astrotoren. Het betreft een klassieke onthaalfunctie, die eveneens wordt waargenomen door intern Actiris-personeel voor de andere huurders van het kantorencomplex. Deze algemene onthaalfunctie zou gemakkelijk kunnen uitbesteed worden, maar wordt doelbewust intern georganiseerd. Onthaalmedewerkers kunnen statutairen of contractuelen zijn, echter er wordt ook gebruik gemaakt van mensen die worden aangeworven via de tewerkstellingsmaatregel, Artikel 60.

De dienst catering. De bedrijfskeuken van de centrale vestiging, die op een gemiddelde dag aan ongeveer 300 mensen koude en warme maaltijden verschaft, is volledig intern georganiseerd. Het betreft 20,4 voltijds equivalente personeelsleden. Het is binnen deze dienst dat het meest wordt ingezet op socio-professionele inschakeling. In de meerderheid van de gevallen gebeurt dit doormiddel van tewerkstelling in het kader van Artikel 60.

Hybride (deels intern, deels extern) beheerde diensten

De schoonmaakdiensten. Ook hier vinden we hoofdzakelijk ongeschoolde en laaggeschoolde arbeiders/arbeidsters. De schoonmaakdiensten kennen een duale structuur. Enerzijds, is er een interne dienst. Het betreft ploegen van drie werknemers – in totaal 9 VTE – die hoofdzakelijk in de hoofdzetel actief zijn en tijdens de kantooruren specifieke kleine taakjes uitvoeren, dikwijls op expliciete vraag van de medewerkers (vb. opruimen van een vergaderlokaal tussen twee vergaderingen). Anderzijds, is er ook sprake van uitbesteding. Het betreft hier het meer routinematige poetswerk, dat buiten de kantooruren gebeurt, zowel in de hoofdzetel als in de lokale vestigingen.

In de hoofdzetel wordt dit uitbesteed aan de firma “Groupe Cleaning” (een 30-tal werknemers), in de lokale antennes zijn andere firma’s aan het werk met kleinere aantallen werknemers. Het poetswerk in de antennes wordt deels waargenomen door sociale economiebedrijven. In feite worden drie aanbestedingsprocedures gevolgd: een voor de hoofdzetel, een voor antennes die beroep doen op reguliere schoonmaakbedrijven en een voor antennes die gebruik maken van diensten uit de sociale

economie. Er worden twee redenen aangegeven waarom niet meer uitbestedingen gereserveerd worden voor sociale economiebedrijven. Ten eerste zijn de bestaande sociale economiebedrijven niet uitgerust om bepaalde taken te vervullen: vb. het kuisen van ramen op grote hoogte. Ten tweede is de capaciteit van de huidige sociale economiebedrijven te klein om alle behoeften van Actiris te kunnen vervullen. Het zijn aldus externe, capaciteit gebonden factoren die volgens de contactpersonen binnen Actiris de omvang van de uitbesteding aan sociale economiebedrijven limiteren.

Volledige uitbesteding

De bewakingsdienst. Het specifieke aan bewakingsfuncties is dat ze sterk gereguleerd zijn (cfr. de eerder vernoemde Wet Tobback). Bijgevolg heeft Actiris in haar statuten en personeelsbarema's geen optie om werknemers rechtstreeks in dienst te nemen voor activiteiten die onder de wetgeving van de bewakingsdiensten vallen. Gelieerde activiteiten die buiten het toepassingsgebied van de wetgeving vallen kunnen wel worden waargenomen door medewerkers van de dienst onthaal.

Verder wordt door onze respondenten benadrukt dat er goed wordt toegekeken op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, door ze te specificeren in de lastenboeken waar onderaannemers zich moeten aan houden en door deze bepalingen ook effectief te controleren. Om de drie jaar wordt een nieuwe aanbesteding uitgeschreven, waarbij de - mogelijk nieuwe - firma die een volgend contract krijgt toegewezen, wordt verplicht om de personeelsleden die meer dan zes maanden in dienst zijn bij de firma wiens contract eindigt, over te nemen.

3.5.4 Troeven en knelpunten van de huidige situatie

Gedurende de interviews werden eveneens een aantal troeven en knelpunten geformuleerd bij de huidige situatie met betrekking tot de organisatie van de eerder vermelde ondersteunende activiteiten.

Volledig intern georganiseerde diensten

Over het algemeen staat men volgens onze respondenten binnen Actiris in grote mate achter de volledig intern georganiseerde diensten (onderhoud van gebouwen, catering en onthaal). Het feit dat Actiris als werkgever zelf een rol kan spelen bij de inschakeling van een publiek dat zich "in een fragiele situatie" bevindt, wordt als logisch ervaren. Bovendien leeft de indruk dat er een grote tevredenheid is over de kwaliteit van de op die wijze georganiseerde diensten. Verder wordt het voorbeeld van de catering aangehaald om te demonstreren dat het in eigen beheer houden van een ondersteunende dienst niet noodzakelijk minder kostenefficiënt moet zijn dan het uitbesteden van die dienst. De onderzoekers kregen geen verdere informatie die deze stelling ook objectief bevestigt.

Er kwamen echter ook knelpunten ter sprake. Een eerste daarvan is de (lange) duurtijd van de procedure voor interne aanwervingen. In vergelijking daarmee, zijn de procedures voor een externe aanwerving heel soepel omdat men een dienst koopt en de personeelsbezetting daartoe een verantwoordelijkheid van de onderaannemer is. Het onderstaande citaat illustreert dit knelpunt:

"... in de periode van de aanslagen hebben zij (Securitas) massaal gerekruteerd. Wij hebben hen geholpen, maar voor hen kan aanwerven erg snel gaan. Wij hadden niet kunnen volgen, omdat onze statuten zoveel regels bevatten die bij een aanwerving moeten worden nageleefd en dit dus automatisch een proces op langere termijn is. Wij moeten neutraal zijn. Wij voelen steeds de hete adem van de vakbonden in onze nek. Wij moeten de duizend kandidaten ontvangen. Wij moeten objectief zijn, terwijl Securitas gewoon de eerste zes goede kandidaten neemt. Deze problematiek leidt tot een grote traagheid die alle reactiviteit blokkeert. Het duurt 6 maanden om een werknemer te vervangen die 3 maanden ziek is."

Een tweede knelpunt dat wordt aangehaald, zijn de "perverse effecten" gelieerd aan personeelsstatuten zoals Artikel 60 en andere tewerkstellingsmaatregelen, die gericht zijn op het opbouwen van ervaring om vervolgens door te schuiven naar "de reguliere" economie. Dergelijke

“springplank-contracten” zorgen voor een hoog verloop van het personeel, met als gevolg dat steeds opnieuw veel tijd naar “vorming” gaat:

“Het is niet altijd erg efficiënt omdat het om ingeschakelde personen gaat. Bovendien zijn we verplicht om een derde van hun tijd aan opleiding te besteden. Wanneer we zagezegd een extra VTE hebben, gaat het eigenlijk om een halftijdse kracht ten opzichte van iemand die wij op de arbeidsmarkt zouden hebben kunnen vinden (ervaren, in goede gezondheid, opgeleid), ... Maar dat is onze taak.”

Echter, dit zorgt bij de personeelsleden die zich in een dergelijk statuut bevinden ook voor motivatieproblemen. Velen onder hen gaan ervan uit dat ze, indien ze hun capaciteiten demonstreren, langdurig aan het werk kunnen blijven binnen Actiris. Wanneer ze inzien dat juist omwille van het statuut, de kans daartoe onbestaande is, krijgt hun motivatie een knauw. Tot slot wordt nog aangestipt dat er vandaag de dag bij alle publieke diensten een grote druk bestaat om het aantal effectieve personeelsleden nodig om een bepaalde dienstverlening te verzorgen tot het minimum te beperken. Het hanteren van deze “indicator van efficiëntie” legt een grote druk op het intern beheer van ondersteunende diensten en stimuleert de uitbesteding ervan.

Hybride (deels intern, deels extern) beheerde diensten

Het schoonmaakwerk is georganiseerd volgens een deels intern en deels uitbesteed model (zie eerder). De huidige formule heeft volgens onze informanten zeker een aantal voordelen, waaronder flexibiliteit en de mogelijkheid om taken uit te voeren die moeilijk intern te organiseren zijn (vb. voor veiligheidsredenen). Dat laatste is voor een stuk ook een bron van “frustratie”: het gebrek aan bepaalde technische competenties (vb. op grote hoogte kunnen werken) of onverenigbaarheden met het statuut binnen Actiris (vb. nachtwerk kunnen uitvoeren) verplichten als het ware tot uitbesteding – en betekenen een rem voor het in overweging nemen van eventuele verdere investering. Een andere “remmende factor” die verhindert om meer te kunnen doen op het vlak van werkgelegenheidsbeleid, is de beperkte capaciteit van de sociale economie in de kuissector in Brussel. Ook al zou men bij Actiris meer uitbesteedde schoonmaakdiensten aan sociale economie bedrijven willen toewijzen, dan nog zou dat niet mogelijk zijn omwille van capaciteitsproblemen.

Bovendien geeft een van onze respondenten aan dat ook het inzetten op sterke “sociale clausules” in de aanbestedingen – gekoppeld aan rigoureuze controles van de uitvoering van die clausules een goede manier is om de sociale doelstellingen van de organisatie in overeenstemming te brengen met de praktische organisatie van deze diensten onder de vorm van onderaanneming. Dergelijke sociale clausules kunnen dan bepalingen over arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden bevatten. Volgens onze gesprekspartner is het opnemen van sociale clausules in uitbestedingscontracten niet duurder dan wanneer dit niet zou gebeuren. Bovendien kan het afdwingen van de clausules bij niet-naleving ook middelen opleveren door het innen van boetes in geval inbreuken. Echter, volgens onze gesprekspartner is er wel een investering vereist om mensen aan te trekken en op te leiden die zich kunnen specialiseren in het opstellen en controleren van lastenboeken, waarin ook plaats is voor het opnemen van sociale clausules. Deze investering werd binnen Actiris bewust gedaan, maar in andere openbare diensten is dat niet altijd het geval.

Volledige uitbesteding

In het geval waar er sprake is van volledige uitbesteding – de bewakingsdiensten – is er volgens de respondenten weinig speelruimte voor een ander scenario. Juridische en statuut-gebonden factoren staan hiervoor in de weg – en worden ook niet ter discussie gesteld.

Een van de respondenten benadrukt ook dat de flexibiliteit op het vlak van arbeidsorganisatie en het snelle reactievermogen wanneer aanpassingen in de personeelsbezetting zich opdringen, onmiskenbaar troeven van het uitbesteden van ondersteunende diensten zijn. Dit werd geïllustreerd

aan de hand van de plotse nood aan bijkomend veiligheidspersoneel, naar aanleiding van de periode met “terreurdreiging” in Brussel.

Beide factoren zijn objectieve remmen om tot inbesteding over te gaan. Dit geldt specifiek voor de bewakingsdiensten, al zijn gelijkaardige belemmeringen ook mogelijk bij andere ondersteunende diensten.

3.5.5 Globale analyse

De missie van Actiris (een organisme dat deel uitmaakt van de infrastructuur voor socio-professionele inschakeling), maakt de keuze om zo veel mogelijk van die ondersteunende diensten intern te houden begrijpelijk. Een van de geïnterviewde wijst erop dat het van belang is voor Actiris om de arbeidsplaatsen met niveau C, D en E te vrijwaren. Het gaat onder andere om schoonmaakwerk, onderhoud en catering.

Er leeft bij de verschillende sleutelfiguren een sterke overtuiging dat binnen hun organisatie “de kostenefficiëntie” van ondersteunende diensten niet het belangrijkste criterium mag zijn. Een organisatie als Actiris moet dit volgens hen afwegen tegen haar sociale rol op het niveau van vorming en inclusie. Met andere woorden, de evaluatie van keuzes omtrent intern organiseren, dan wel uitbesteden, is “hybride” binnen Actiris. Ze probeert het evenwicht te houden tussen kostenefficiëntie en een breder perspectief waarbinnen deze afweging tegen het licht van de missie van de organisatie wordt geïnterpreteerd. Deze opvatting wijst ook heel expliciet op de grenzen van een evaluatie die zuiver in termen van economisch rendement gebeurt binnen de publieke sector. Een puur economische rationale zou wellicht tot andere beslissingen leiden:

“Als de economische doelstelling (omwille van de prijs en de efficiëntie) op dat moment het hoofddoel was, zouden een deel van de non core business beroepen worden uitbesteed... waaronder ook mijn job, directeur “Facilities”, belast met het beheer van het gebouw, het beheer van de schoonmaakteams, het beheer van de keuken, het vastgoedbeheer, ...”

Toch wordt erop gewezen dat dit ook geen noodwendigheid is. Een goed georganiseerde interne dienst – de respondent haalt de dienst catering aan kan – zelfs als er tegelijkertijd inclusie van werknemers in een kwetsbare arbeidsmarktpositie wordt beoogd – efficiënt zijn. Het verschil ligt natuurlijk wel in de mate van verantwoordelijkheid van de publieke instelling voor het functioneren van die ondersteunende dienstverlening. Als een dienst van een onderaannemer wordt aangekocht, is de enige verantwoordelijkheid het controleren van de kwaliteit van de dienstverlening. Indien die onvoldoende is, kan van onderaannemer veranderd worden en dan is de kous af. In geval van een bewuste keuze om dienstverlening intern te houden, met als expliciet bijkomend doel om socio-professionele inclusie te organiseren, gaat die verantwoordelijkheid natuurlijk een stuk verder. Onderstaand citaat geeft dit aan:

“De chefs in de keuken hebben ook een educatieve rol. Een deel van de personeelsleden zijn artikel 60-medewerkers of bevinden zich in een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Uiteraard worden de resultaten niet gemeten... alsof we aan de efficiëntie werkten. Er is hier sprake van een mix.”

Toch zijn ook binnen de ondersteunende diensten van Actiris uitbestedingen te vinden. Zo is een deel van het schoonmaakwerk uitbesteed, voor een deel – maar niet uitsluitend aan sociale economie-bedrijven. Uitbesteding aan de sociale economie kan als een alternatief voor interne organisatie worden gezien, zonder in conflict te treden met de bredere missie van Actiris. Echter, de capaciteit van de sociale economie schiet weleens tekort en bovendien zijn er ook zeer gespecialiseerde kuistaken, die bijzonder materiaal en personeel vereisen wat niet voorhanden is intern of binnen de sociale economie. Hetzelfde geldt voor de meeste bewakingsopdrachten: als gevolg van de zogenaamde Wet Tobback (zie eerder), gelden strenge eisen voor bewakingsactiviteiten, die ervoor zorgen dat slechts een handjevol gespecialiseerde firma’s deze taak kunnen uitvoeren. Een eigen bewakingsdienst is dan

ook geen optie; al wordt de noodzaak tot uitbesteding hier deels opgevangen door het in het leven roepen van een “onthaalfunctie”. Wanneer er wel wordt uitbesteed, gaat er bij Actiris veel aandacht naar het opnemen van “sociale clausules” in de aanbesteding voor de dienst:

“In die contracten (service cleaning), in de aanvragen vragen wij systematisch om sociale clausules op te nemen. Aangezien een deel van onze opdrachten uit tewerkstelling bestaat, spreekt het voor zich dat als we zouden beginnen met het uitbesteden van alle uitbesteedbare non core business en bovendien niet-gekwalificeerde beroepen, dit volledig zou indruisen tegen onze eigen doelstellingen.”

3.6 Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel (GOB) Directie Facilities

Tabel 3-7 GOB (Directie Facilities)

GOB (Directie Facilities) 1600 medewerkers (VTE)	
Laaggeschoolde diensten	Beheer
Schoonmaak	Uitbesteed
Bewaking	Uitbesteed
Catering	Intern beheer
Onthaal	Intern beheer

De Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel (GOB) groepeerde de administraties van de meeste gewestelijke bevoegdheidsdomeinen (<https://overheidsdienst.brussels>). Concreet ressorteren zes administraties onder de ‘paraplu’ van de GOB: Brussel Economie en Werkgelegenheid, Brussel Financiën en Begroting, Brussel Gewestelijke Coördinatie, Brussel Huisvesting, Brussel Mobiliteit en Brussel Plaatselijke Besturen. Binnen GOB richtten we in de eerste plaats onze aandacht op de “Directie Facilities”, die onder de entiteit Brussel Gewestelijke Coördinatie van de GOB valt. Daarnaast werd nog één andere administratie – Brussel Mobiliteit – in meer detail onderzocht. Beide onderdelen van de GOB worden hieronder apart besproken.

3.6.1 De Directie Facilities van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel

De “Directie Facilities” heeft als missie om alle administraties die onder GOB ressorteren bij te staan in het vervullen van ondersteunende diensten: beheer en onderhoud van de gebouwen en werkruimtes, voorzien van kantoormateriaal en -meubilair, reservaties van uitrusting en (vergader)lokalen, onderhoud en beheer van dienstvoertuigen, voorzien van catering in de centrale administratieve gebouwen, verzending en (interne) postbedeling, enz. Ook contacten met toeleveranciers in ieder van deze domeinen worden waargenomen door deze directie. Formeel valt deze directie onder de entiteit “Brussel Gewestelijke Coördinatie” binnen de GOB. Uit het interview valt echter op te maken dat deze bevoegdheid van de GOB niet exhaustief is. Zij leveren diensten (vb. schoonmaak, bewaking, catering, onthaal, onderhoud) in de centrale gebouwen waarin het merendeel van de administratie gehuisvest is. Echter, diensten die op een andere locatie zijn ondergebracht staan meestal zelf in voor deze functies. Bovendien worden ook gebouwen gehuurd. In dat laatste geval kan het zijn dat het de verhuurder (of de beheerder van het gebouw) is die bepaalde taken (vb. bewaking) voor zich neemt.

3.6.1.1 Methodologie

De algemene methode toegepast voor het uitvoeren van de casestudies werd uiteengezet in paragraaf 3.2. In deze paragraaf vermelden we uitsluitend bijkomende informatie voor de casestudie over de Directie Facilities van de GOB. Er werd informatie verzameld, gebruik makend van drie soorten bronnen:

- De directie facilities van de GOB was vertegenwoordigd op hogervermelde informatievergadering voor diensthoofden. Daar werd het enquêteformulier ingevuld – en zodoende reeds basisinformatie over het thema verzameld;
- Vervolgens werd een collectief semigestructureerd interview uitgevoerd bij de volgende sleutelfiguren binnen de directie facilities:
 - De directeur facilities
 - De verantwoordelijke bewaking
 - De verantwoordelijke poetsdienst
 - De verantwoordelijke “fleet”
- Complementaire documenten die werden geraadpleegd waren voorbeelden van de bijzondere lastenboeken voor bewaking en schoonmaak.

In deze casestudie namen we de volgende diensten waarvoor gebruik wordt gemaakt van laaggeschoolde arbeidskrachten in beschouwing: schoonmaak, bewaking, catering en onthaal.

3.6.1.2 *Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen de directie facilities*

Het algemene beeld over de uitbesteedde diensten ziet er binnen de GOB als volgt uit: schoonmaak en bewaking zijn volledig uitbesteed; catering en onthaal zijn eerder intern georganiseerd. Hieronder volgt een meer gedetailleerd overzicht.

Volledig intern georganiseerde diensten

De cateringdiensten worden binnen de GOB volledig intern georganiseerd. Het betreft twee faciliteiten: in ieder centraal gebouw één. Op beide sites samen staan 16 personeelsleden dagelijks in voor een 500-tal maaltijden. De meeste personeelsleden in de catering hebben niveau E – enkele niveau C – en worden betaald volgens de barema's van de openbare dienst. De aangeboden maaltijden zijn koude en koud geserveerde gerechten, die vooraf worden klaargemaakt. De directie facilities plant om hier in de toekomst nog een bijkomende cateringservice voor evenementen aan toe te voegen.

Gevraagd naar de reden waarom de cateringactiviteiten zelf georganiseerd worden, vertellen onze respondenten binnen de directie facilities dat dit in de eerste plaats een politieke beslissing is. Er is geen politieke wil vanuit de hiërarchie van de administratie om dit onderdeel uit te besteden, zo luidt het. Dat lijkt voor een stuk ook te maken te hebben met het creëren van tewerkstelling voor jongeren. Het onderstaande citaat kan dit illustreren:

“Het is een beslissing van de secretaris-generaal van het kabinet. Er is hier dus sprake van een spel met meerdere facetten. Het kabinet zou kunnen verplichten tot het uitbesteden van een opdracht... Dit zou een beetje inmenging zijn op het niveau van de GOB, aangezien het toch om intern beheer gaat. Maar het zou kunnen... Zij hebben op een bepaald moment het idee geopperd om de schoonmaak in te besteden. Door de weigering van de administratie, via objectivering, ... is dit uiteindelijk niet gebeurd. Het kabinet kan dus ook zaken opleggen/voorstellen. Vervolgens is het de secretaris-generaal die ook voor of tegen zou kunnen beslissen. Het is dus een erg hiërarchisch systeem. De teams zouden voorstellen kunnen doen. De secretaris-generaal kan vervolgens het ene of het andere kiezen en het kabinet zou het voorstel kunnen opleggen, blokkeren of valideren.”

Echter, los van de klaarblijkelijke politieke keuze om deze dienst intern te organiseren, denkt één van de respondenten wel dat het intern beheer goed is om de kwaliteit van de geleverde dienst te garanderen:

“Ik denk dat wij binnen de hiërarchie naar een specifiek beleid wilde gaan op het vlak van het cateringaanbod voor alle personeelsleden, onder meer in termen van kwaliteit.”

Bovendien kan een externe cateringservices al snel duurder dan de huidige interne organisatie worden:

“Wat de uitbestedingskosten betreft, werd de berekening twee jaar geleden gemaakt en lag het bedrag aanzienlijk lager door alles intern te houden.”

Andere intern georganiseerde activiteiten. Naast catering, worden onder het beheer van de GOB ook nog het onthaal en de *service d'étage* intern georganiseerd. Het gaat hierbij respectievelijk om 27 en 12 personen.

De globale personeelskost voor de interne diensten wordt geraamd op 1,9 miljoen euro op jaarbasis: 400.000 euro voor *service d'étage*, 500.000 euro voor de cafetaria en ongeveer 1 miljoen euro voor de dienst onthaal.

Volledige uitbesteding

De kuisdiensten. Zoals hoger al vermeld, wordt alle schoonmaakwerk binnen de gebouwen onder bevoegdheid van de GOB uitbesteed sinds 2006. De belangrijkste reden voor uitbesteding ligt volgens de directeur facilities bij de moeilijkheden die over het algemeen worden ondervonden om een schoonmaakdienst intern te beheren. Meer specifiek wordt in dat verband verwezen naar de organisatie van het werkrooster, de controle van de kwaliteit van het geleverde werk en het probleem van het grote personeelsverloop en ziekteverzuim ten gevolg van de arbeidsomstandigheden verbonden aan poetswerk. Gespecialiseerde firma's slagen er volgens onze respondent in dit beter en voor een lagere prijs te organiseren. Bovendien zou een statuut in de openbare dienst al snel duurder zijn aangezien externe firma's een grotere vrijheid hebben op het vlak van arbeidsvoorwaarden voor hun personeel:

“Het is een kille vaststelling. Het wil zeggen dat mensen met meer preciaire contracten die als externe kracht worden aangeworven, goedkoper zijn dan statutaire of contractuele medewerkers. Toen er destijds werd uitbesteed, zijn er studies gedaan.”

Omwille van hogergenoemde overwegingen lijkt het hem een goede beslissing dat openbare diensten ondersteunende activiteiten die niet tot hun “core business” behoren uitbesteden – althans als blijkt dat de kosten van intern beheer niet opwegen tegen de baten. Dit betekent volgens hem echter niet dat uitbesteden steeds een eenvoudige zaak is: ook dan is controle nodig en stellen zich soms problemen. Echter, voor ‘grote kostenposten’ – zoals kuisen en bewaking – lijkt de beslissing om uit te besteden in het geval van de GOB wel te renderen. Maar, hij voegt er onmiddellijk aan toe dat de keuze om de catering (zie verder) niet uit te besteden binnen de GOB, eveneens verdedigbaar is.

Op het moment van het onderzoek deed de GOB een beroep op drie bedrijven die schoonmaakdiensten voorzien in de centrale gebouwen: *Jette clean, Laurenty et Kose Cleaning*. Het is volgens onze contactenpersonen niet mogelijk een exact idee te krijgen van het aantal externe werknemers die poetswerk doen in de gebouwen van de GOB. De overeenkomst tussen de GOB en de betrokken firma's is er namelijk een die “het kwaliteitsvol vervullen van een dienst” als objectief heeft. Met andere woorden: de enige evaluatiepunten voor de beheerders van de GOB is de prijs van het contract op het moment van toewijzing en de kwaliteit van de dienstverlening gedurende het uitvoeren van het contact. Het resultaat van deze evaluatie is volgens de respondent positief, inclusief de manier waarop in geval van klachten gereageerd wordt teneinde het voorwerp van de klacht te verhelpen. De onderaannemers doen alle aspecten van de personeelsadministratie zelf. Dat houdt onder andere ook in dat ze zelf een aantal toegangsbatches verdelen onder de personeelsleden wiens opdracht moet worden uitgevoerd binnen de gebouwen van de GOB.

Toch worden er in het uitbestedingscontract door de GOB bepaalde eisen gesteld in termen van personeelsmanagement. De belangrijkste voorwaarde op dat vlak is de overname van ten minste 50% van het personeel van de vorige schoonmaakfirma, indien een contract werd binnengehaald dat

voorheen door een andere firma werd uitgevoerd. Ook in 2006, toen het kuiswerk werd uitbesteed, werd de meerderheid van het toenmalig interne kuispersoneel overgenomen door de externe kuisfirma die als eerste onderaannemer aan de slag ging. Op het vlak van “respect voor de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden”, vindt onze respondent dat het niet aan de GOB is om zich hier te hard mee in te laten:

“Wij mogen ons niet bemoeien met het lopende beheer van de onderneming. Het gaat om een dienstverlener voor wie wij diensten betalen. Wij beoordelen enkel de kwaliteit van de uitgevoerde diensten.”

Hij wijst vooral op de autonomie van de contractant. Toch, worden bepaalde standaarden in termen van arbeidsvoorwaarden geëist in het contract en daarnaast moeten natuurlijk sectorale, Belgische en Europese standaarden en arbeidswetten gerespecteerd worden.

De uitvoering van de kuiscontracten wordt gemonitord door een verantwoordelijke binnen de administratie van de GOB. Indien het contract niet naar behoren wordt uitgevoerd, zijn er boetes voorzien. Het contract kan eventueel ook geschorst worden, iets wat vorig jaar effectief ook gebeurde. Dit had echter niets te maken met personeelsmanagement of arbeidsomstandigheden.

De bewakingsdienst is eveneens volledig uitbesteed. In dit geval is de belangrijkste reden de geldende wetgeving voor bewakingswerk. De zogenaamde Wet Tobback zorgt namelijk voor een strikte regulering van bewakingsactiviteiten, waarbij alleen bedrijven met de benodigde licentie deze diensten kunnen aanbieden. Het intern organiseren van bewaking lijkt dus ook voor deze administratie onhaalbaar.

Momenteel werkt de GOB in haar centrale gebouwen samen met twee bewakingsfirma's: *EGI* en *Securitas*. Die laatste heeft echter een verbintenis met de eigenaar-beheerder van het gebouw waarbinnen de GOB een ruimte huurt. Ze hebben dus zelf geen rechtstreekse invloed op de aanstelling van deze firma. Dit gegeven zorgt voor een bijkomende complexiteit in het verhaal van uit-/inbesteding. Sommige diensten (voornamelijk bewaking, onthaal, onderhoud) worden aangeboden door de eigenaar of beheerder van het gebouw waarvan de GOB slechts de huurder is.

Wanneer er een wissel tussen externe firma's plaats vindt, is het wel gebruikelijk dat het personeel van de vorige firma wordt overgenomen. Zo een gelegenheid deed zich voor in september 2017, waarbij het personeel in dienst bij Securitas werd overgedragen naar de firma EGI, na overdracht van een contract tussen voornoemde firma's. Verdere controles – voornamelijk van de kwaliteit van de dienstverlening – gebeuren door één leidinggevende functionaris en enkele controleurs op het terrein. Onze respondent benadrukt dat de prestaties van de bewakingsfirma's nauwlettend worden opgevolgd aan de hand van een scoringsschema.

3.6.1.3 Evaluatie van de sterke en zwakke punten van uitbesteding

Zoals reeds aangestipt hoger, wordt vanuit de directie faciliteiten van de GOB een globaal positieve evaluatie gemaakt over de diensten die werden uitbesteed. Dat geldt in de eerste plaats voor de kwaliteit van de geleverde diensten – en de snelheid waarmee er op tekortkomingen wordt gereageerd (zowel voor schoonmaak als bewaking). Een ander positief aspect is zonder twijfel te situeren op het niveau van de taakbelasting voor ‘beheerdersfuncties’ binnen de administratie: alle taken op het vlak van planning, HR, enz. maken deel uit van de overeenkomst met de externe firma (hier specifiek verwijzend naar schoonmaak).

Wanneer gevraagd wordt naar negatieve aspecten van de uitbesteding, hebben onze respondenten in eerste instantie geen enkel punt van kritiek. Uiteindelijk komt er één negatief punt ter sprake: met name, de geschillen die geregeld opduiken bij de attributie van een contract. Verliezende firma's hebben de neiging beslissingen aan te vechten, waardoor dossiers geblokkeerd raken en energie moeten worden gestoken in juridische kwesties.

Op het vlak van arbeidskwaliteit voor de betrokken werknemers worden ook een aantal reflecties gemaakt. Met betrekking tot turnover:

“De vraag die u stelt (de vraag over de “turnover”), werd ook al op vraag van de vakbonden naar ons doorgespeeld. Daar bestaan instanties voor. Op sommige momenten waren er klachten over de arbeidsomstandigheden. De onderneming had beslist om een van die personen te ontslaan om redenen die hen aanbelangen en ons niets aangaan. Er werd ons dus gezegd “maar u moet ingrijpen”. Wij hebben geantwoord: “Nee, het heeft niets met ons te maken...” Wij hebben trouwens niet het recht om inzagerecht te krijgen. In de overeenkomst van de overheidsopdracht worden een aantal dingen gevraagd, een welbepaald aantal documentaire garanties, evenals arbeidsgerelateerde clausules, Europese bepalingen die erin zijn opgenomen en elke vorm van afwijking op het gebied van het soort personeel en van wat er wordt gedaan. Daarnaast zijn er sociale wetten die in België worden beslecht en zijn er instanties waarbij deze personen in geval van een probleem kunnen aankloppen. Wij mogen ons niet bemoeien met het lopende beheer van de onderneming. Het gaat om een dienstverlener voor wie wij diensten betalen. Wij beoordelen enkel de kwaliteit van de diensten die worden uitgevoerd. Er is een opdrachtverantwoordelijke die de klachten opvolgt. De klachten worden gecentraliseerd (bv. lokaal x werd niet schoongemaakt, enz.). Er zijn zaken waarvoor actie wordt ondernomen. Er worden straffen en boetes opgelegd indien de opdracht slecht wordt uitgevoerd. Alles is echter nauwkeurig vastgelegd in het bestek. Bovendien klopt het dat wij over de personeelsleden geen mening hebben en in feite ook niet het recht hebben om te gaan kijken.”

3.6.1.4 Globale analyse

De vertegenwoordigers van de onderzochte centrale diensten van de GOB staan veel instrumenteler tegenover het thema “uitbesteding”, dan het geval was bij Actiris. In deze openbare instelling wordt het thema nagenoeg uitsluitend benaderd vanuit de optiek van de kosten en ‘beheersbaarheid’ voor het management. Een aantal keer komt daarbij het thema “personeelstekort” ter sprake. Er wordt ook gewezen op de zware taak om – bijvoorbeeld in de schoonmaaksector – geschikt personeel te vinden. Uitbesteding maakt dus ook de HR-gebonden taken beheersbaarder.

De gevoeligheid voor de rol van publieke diensten binnen het gewestelijke arbeidsmarktbeleid of als verstrekker van kwaliteitsvol werk voor lager opgeleide werknemers, speelt binnen deze instelling een beperkte rol voor het nemen van beslissingen rond uitbesteding.

Naar aanleiding van het interview met de leden van het facilities-management van de GOB, werd ook gereflecteerd over pistes voor de eventuele “inbesteding” van sommige van de taken die vandaag worden uitbesteed. Onze respondenten zien een duidelijk verschil tussen de diensten ‘bewaking’ en ‘schoonmaak’. In het eerste geval wordt betwijfeld of ‘inbesteding’ wel mogelijk of wenselijk is – daarbij wordt steeds naar de specifieke wetgeving rond bewakingsdiensten verwezen. Voor schoonmaak (en eventueel andere ondersteunende activiteiten) zijn er – indien inbesteding als wenselijk wordt geacht vanuit een breder arbeidsmarktbeleid – wel potentieel interessante constructies mogelijk. Daarbij wordt wel benadrukt dat dit bij voorkeur geen initiatief is van een specifieke overheidsdienst, maar een goed omkaderde maatregel die centraal op het gewestelijk niveau wordt genomen. Op die manier zou men door het samenbrengen van expertise en schaalgrootte vermoedelijk wel voordelen kunnen scheppen voor de specifieke afzonderlijke administraties. Een mogelijk scenario voor poetswerk is dat binnen “net.brussel” een eenheid wordt opgericht die de schoonmaak in alle door het gewest beheerde gebouwen op zich neemt. Maar ook de sociale economie zou een rol kunnen spelen door de opstart van een initiatief dat specifiek gericht is op de behoefte aan ondersteunende diensten in de publieke sector. Daarnaast – en zonder het voorgaande uit te sluiten – zou er een globale gewestelijke aanbesteding kunnen voorzien worden, waarbij in het lastenboek veel meer aandacht wordt besteed aan beleidsprioriteiten op het vlak van, bijvoorbeeld, socio-professionele inschakeling. Bij ieder van deze mogelijke scenario’s lijkt het de

respondenten duidelijk dat Actiris een sleutelrol moet spelen wanneer initiatieven worden genomen die kaderen binnen een arbeidsmarktbeleid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Tot slot wijst men er nog op dat een inbesteding, alvast voor werkuren en verloning, hoe dan ook voor knelpunten zal zorgen tussen de specifieke noden voor schoonmaakactiviteiten en de mogelijkheden binnen het statuut voor personeel in een openbare dienst.

3.6.2 Brussel mobiliteit (onderdeel van GOB)

Brussel mobiliteit maakt organisatorisch deel uit van de GOB en is als gewestelijk bestuur verantwoordelijk voor de coördinatie van de verkeerslichten en verkeersinformatie, het strooien van wegzout, asfaltering, inrichting van fietspaden, beheer van de taxi's. Daarnaast is dit bestuur ook verantwoordelijk voor grote infrastructuurwerken, de inrichting van de openbare ruimte, nieuwe openbare vervoerslijnen en het zorgt voor het onderhoud en de veiligheid van de wegen. Brussel mobiliteit werd als case binnen de entiteit GOB gekozen omdat de directie in een eerste bevraging had te kennen gegeven dat de vragen rond al of niet uitbesteden van activiteiten aan de orde is binnen de organisatie. Het betreft dan meer bepaald de kleine onderhoudswerken aan de weginfrastructuur en openbare ruimte. Binnen deze eenheid van de GOB werd de algemeen directeur geïnterviewd. Daarnaast is er ook informatie beschikbaar uit een eerdere schriftelijke bevraging, waar al eerder naar verwezen werd.

3.6.2.1 *Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen Brussel mobiliteit*

Brussel mobiliteit besteed een groot aantal diensten uit. Het gaat hierbij om zowel laag- als hooggekwalificeerde functies. Heel wat van de eerder ter sprake gekomen diensten (o.a. catering, kuisen, bewaking) ressorteren echter onder de bevoegdheid van de directie facilities van de GOB. Voor de algemene directie is het bilan van de uitbestedingen in eigen beheer niet noodzakelijk positief. Het verhaal spitst zich vooral toe op de regie der wegen, waar nood is aan (klein) onderhoudswerk van de weginfrastructuur. Werk dat momenteel grotendeels aan onderaannemers wordt uitbesteed.

De in het verleden genomen beslissingen om uit te besteden, hebben met twee belangrijke knelpunten te maken. Ten eerste, de onmogelijkheid om binnen de dienst zelf tot een voldoende groot team te komen om zo het onderhoud van de weginfrastructuur door de eigen medewerkers te laten uitvoeren. Dit punt heeft te maken met beperkingen op de omvang en allocatiemogelijkheden van het budget, waardoor het management richting uitbesteding van activiteiten wordt "geduwd", teneinde aan de missie van de overheidsdienst te kunnen voldoen. Ten tweede, is er ook de grote moeilijkheid om geschikt personeel voor het onderhoud aan te trekken.

3.6.2.2 *Evaluatie van de huidige situatie en van de mogelijkheid tot inbesteding*

De lopende uitbestedingen zijn in grote mate het resultaat van een aantal belemmeringen om de taken met interne personeelsleden te volbrengen, belemmeringen die rustig 'structureel' van aard kunnen genoemd worden. Ze situeren zich binnen een context waarin alle overheidsdiensten druk ondervinden om het aantal effectieve (interne) personeelsleden te beheersen; uitbreidingen van het personeelskader liggen dus moeilijk (cf. kaasschaaf, efficiëntieverhogingen openbare dienst, enz.). Deze context duwt openbare diensten in de richting van uitbesteding. Er doen zich bovendien minstens twee problemen voor als toch de mogelijkheid bestaat om intern personeel aan te werven. Ten eerste, is er de duurzaamheid van de statuten waarin nieuwe werknemers met de laagste functieniveaus (moeten) worden aangesteld: startbaanovereenkomsten en gelijkaardige statuten hebben vaak een aantal beperkingen die een duurzame doorgroei of integratie binnen de instelling bemoeilijken. Dat heeft op zijn beurt consequenties voor de motivatie van werknemers. Ten tweede, duren de aanwervingsprocedures in de openbare dienst erg lang, waardoor een flexibele oplossing om bijkomende (interne) werknemers te vinden niet eenvoudig is.

De beperkingen binnen het interne kader brengen het risico met zich mee dat Brussel mobiliteit zijn missie niet kan waarmaken. Dat geldt ook voor de controle van werven waarop het werk werd

uitbesteed aan een externe firma. Hierdoor ontstaat zelfs de nood om soms de kwaliteitscontrole op uitbesteedde werven uit te besteden.

Volgens de directeur is een deel van het ontoereikend intern kader en het rekruteringsprobleem ook toe te schrijven aan de gehanteerde criteria bij rekrutering. Misschien liggen de eisen te hoog (minimaal secundair onderwijs afgewerkt hebben)? Onze gesprekspartner pleit ervoor om sommige taken ook op te stellen voor mensen die niet aan dat criterium voldoen. Volgens de directeur wordt er in samenwerking met het kabinet aan een oplossing gewerkt om ook mensen onder het voornoemde kwalificatieniveau te kunnen aanstellen – dit met niveau C. De directeur is er zeker van dat ook goed geselecteerde mensen die niet aan het niveau C voldoen (minstens hoger middelbaar onderwijs) kunnen worden ingezet voor sommige van de taken die geregeld moeten worden uitgevoerd.

Onze gesprekspartner ziet het grootste potentieel voor investering bij Brussel mobiliteit bij kleine/eenvoudige taken van wegenonderhoud en herstellingen. Het zal nooit om een volledige investering gaan, aangezien sommige taken gespecialiseerde vaardigheden vereisen en het nooit mogelijk is alle mogelijk noodzakelijke expertise in huis te hebben. Er zijn echter wel een aantal relatief eenvoudige en ruim voorkomende taken van (punctueel) wegenonderhoud en kleine herstellingen, die door interne ploegen zouden kunnen worden vervuld. Hierdoor zou via een relatief goedkope ingreep toch wel aan performantie en flexibiliteit kunnen gewonnen worden. Naast de mogelijke winsten op budgettair vlak, valt van het investeren van dit soort werk te verwachten dat het de kwaliteit van de dienstverlening verhoogt en tegelijkertijd zorgt voor bijkomende mogelijkheden op het vlak van de socio-professionele inschakeling van Brusselaars met een laag kwalificatieniveau. Verder zou een beter statuut ervoor kunnen zorgen dat personeel dat werd aangesteld via bijzondere statuten gericht op socio-professionele inschakeling, nadien kan doorstromen naar een meer stabiel personeelsstatuut.

3.7 Leefmilieu Brussel

Tabel 3-8 Leefmilieu Brussel

Leefmilieu Brussel 1.004 medewerkers (VTE)	
Laaggeschoolde diensten	Beheer
Kuisen	Uitbesteed
Bewaking	Uitbesteed
Catering	Uitbesteed
Groendienst	Combinatie

3.7.1 Algemene kenmerken: missie en doelstelling

Leefmilieu Brussel werd opgericht in 1989 en is de overheidsdienst voor milieu en energie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Leefmilieu Brussel is bevoegd voor: luchtkwaliteit, energie, bodem, geluidshinder, elektromagnetische golven, planning van het afvalbeheer, duurzame productie, duurzaam bouwen en duurzame consumptie, natuur en biodiversiteit, dierenwelzijn, beheer van het Zoniënwoud, de groene ruimten en de natuurgebieden, beheer van onbevaarbare waterlopen, strijd tegen de klimaatverandering. Door al deze domeinen samen te voegen, kan er een transversaal en niet-versnipperd leefmilieubeleid gevoerd worden. Onder Leefmilieu Brussel vallen taken die traditioneel tot een administratie behoren (beleidsvoorbereidend werk, toelatingen verstrekken, controles uitvoeren). Verder worden binnen het domein ook taken van sensibilisering, raadgeving en ondersteuning waargenomen, en worden wetenschappelijke gegevens verzameld. Tot slot neemt Leefmilieu Brussel ook operationele taken waar. Bijna alle ondersteunende diensten bij Leefmilieu Brussel zijn minstens deels uitbesteed (catering, schoonmaak, bewaking). Ook een kernactiviteit – het onderhoud van groene ruimtes – wordt deels uitbesteed.

3.7.2 Methodologie

De bronnen die geraadpleegd werden voor Leefmilieu Brussel, zijn enerzijds de bij aanvang van het onderzoek onder diensthoofden verspreide enquête en anderzijds een aantal meer specifieke bronnen van informatie. Het betreft hier in de eerste plaats een individueel interview met de diversiteitsmanager. Vervolgens werden bijkomende vragen na het interview in een “tweede ronde” schriftelijk, per email beantwoord. Bij het formuleren van die antwoorden, werden door voornoemde diversiteitsmanager verschillende relevante andere personen binnen de organisatie betrokken. Verder werden ook relevante documenten geconsulteerd, zoals de lastenboeken van voor dit onderzoek relevante openbare aanbestedingen – met name, die voor het onderhoud van de groene ruimte, de cateringdienst en de schoonmaakdiensten. Naast de drie voornoemde diensten, werd ook de bewaking in beschouwing genomen bij deze casestudie. Ieder van die diensten doet voornamelijk beroep op lager geschoolde werkrachten.

3.7.3 Situatie met betrekking tot uitbestedingen binnen Leefmilieu Brussel

Geen enkele van de diensten die we in beschouwing nemen wordt volledig intern georganiseerd; wel zijn er volledig uitbesteedde en hybride vormen.

Hybride (deels intern, deels extern) beheerde diensten

Onderhoud van groene ruimtes. Tuinonderhoud wordt deels uitgevoerd door de interne dienst en deels uitbesteed aan de private sector. Deze verantwoordelijkheid wordt aldus opgedeeld in deeltaken en het is voor ieder van die deeltaken dat beslist wordt over al dan niet uitbesteding. Er lopen onder andere uitbestedingscontracten voor aanpassingen aan groene ruimtes en waterlopen/partijen.

De uitbesteedde activiteiten van tuinonderhoud hebben onder andere te maken met het onderhoud van de vele parken in Brussel. Hiervoor wordt beroep gedaan op een relatief groot aantal verschillende firma's. Contracten van uitbesteding duren doorgaans vier jaar. Sinds een recente wijziging in de wetgeving is het mogelijk te werken met kaderovereenkomsten (in plaats van één specifieke firma te moeten kiezen voor één specifieke opdracht), wat meer flexibiliteit op het terrein toelaat. De taken die worden uitbesteed zijn typisch taken waarvoor intern de nodige capaciteit in termen van personeel (ervaren tuinmannen) en materiaal ontbreekt. Het betreft zware en repetitieve taken waarvoor “grote middelen” nodig zijn (o.a. het maaien van grote grasoppervlakten, ruimen van bladeren, onderhoud van de paden, ...). Het intern organiseren van dergelijke relatief gespecialiseerde taken waarvoor op bepaalde momenten een zeer grote inzet van middelen nodig is, zou veel te kostelijk zijn. Punctuele uitbesteding lijkt daarom een betere optie. Daarnaast worden ook de vele meer routineuze taken uitbesteed aan externe firma's.

Naast de werkrachten in externe firma's, zijn er ook interne werknemers belast met het onderhoud van parken en tuinen. Het gaat om een 150-tal mensen voor alle parken in Brussel die Leefmilieu Brussel in beheer heeft. Daar komen jaarlijks vier tot vijf nieuwe parken bij. De ploeg van interne werknemers is gespecialiseerd en neemt belangrijker, complexer of delicatesse projecten op zich. De directie geeft wel aan dat het voor de toekomst noodzakelijk is dat de interne ploegen en de externe ploegen beter en flexibeler samenwerken. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid beter lopen door een nieuwe, meer vooruitziende, planningsmethode en de nieuwe kaderovereenkomsten met onderaannemers (zie hoger).

De kwaliteitscontrole van uitbesteedde werken wordt gegarandeerd door een werkopzichter van Leefmilieu Brussel die het personeel van de externe firma begeleidt op de site. De groendienst is onderverdeeld in verschillende “werkposten” naargelang de uit te voeren taken. Na uitvoering worden alle taken gecontroleerd door de werkopzichter verantwoordelijk voor een bepaalde werkpost, vervolgens wordt dit werk nog eens goedgekeurd door een controleur en finaal door een leidend ambtenaar. Indien een slecht uitgevoerd werk wordt vastgesteld, wordt daar een verslag van gemaakt. Volgens een respondent is het nog nooit gebeurd dat omwille van slechte kwaliteit een contract met

een externe firma werd stopgezet en intern overgenomen. De arbeidsomstandigheden van de externe firma's worden gegarandeerd door clausules in de openbare aanbesteding. Over de controle van deze clausules hebben we geen informatie.

Volledige uitbesteding

Cateringdiensten. De cateringdiensten worden uitbesteed binnen de sector van de sociale economie. Er werd hiervoor een Europese aanbesteding uitgeschreven volgens het model van de *Marché Réserve*³⁸. Op het moment van het onderzoek werd er met twee firma's gewerkt voor de dagdagelijkse catering: voor lunches en vergaderingen respectievelijk de firma's 'Cannelle' en 'Great'. Voor events wordt er sinds kort beroep gedaan op een derde firma, 'Eat', eveneens een bedrijf uit de sociale economie. Ieder van deze uitbestedingen neemt de vorm aan van een 'kaderovereenkomst' gedurende een in de overeenkomst vastgelegde periode.

De keuze voor uitbesteding aan de sociale economie, met aandacht voor 'sociale clausules' in de overeenkomsten, is een bewuste keuze die het interne beleid weerspiegelt. Dat beleid richt zich op het verenigen van de activiteiten van Leefmilieu Brussel met de economische, sociale en culturele dynamieken in het Gewest. Over het algemeen is men tevreden over de kwaliteit van het aangeboden voedsel – al wordt opgemerkt dat de keuze voor de sociale economie wel een invloed heeft op de prijs (die hoger ligt dan de reguliere markt).

Schoonmaakdienst. Het betreft het kuisen van kantoren, de verschillende lokalen en andere delen van het gebouw. Alle schoonmaakactiviteiten worden uitbesteed aan een privéfirma. Als belangrijkste motivatie hiervoor wordt het gebrek aan middelen voor intern personeel aangekaart. Iedere 3 maanden komt een vertegenwoordiger van de privéfirma nakijken of het werk goed verloopt en of de werknemers van Leefmilieu Brussel tevreden zijn. Over het algemeen is de tevredenheid niet zo groot, de kantoren zijn nooit perfect proper. Maar onze respondent geeft daarbij aan dat dit ook te maken heeft met de kwaliteit van het gebouw.

Bewaking. Ook de bewaking is uitbesteed aan een privéfirma: de firma G4S. Voor Leefmilieu Brussel specifiek is dit een erg beperkt contract, dat de facto bestaat uit het sluiten van de parking iedere avond. Tijdens de periode van terreuralarm was er tijdelijk een versterkte inzet van bewakingsagenten.

3.7.4 Gevolgen van de uitbestedingen binnen Leefmilieu Brussel

Een belangrijk voordeel van de uitbestedingen van de groendienst is gelinkt aan de motivatie van het eigen personeel. Onze respondent geeft aan dat het moeilijk is om tuinonderhoudspersoneel te vinden. Een belangrijke verklaring hiervoor zijn volgens hem de betere loonvoorwaarden in de privésector. Om concurrentieel te zijn dienen zij dan ook interessantere jobs, meer vakantie en betere arbeidsomstandigheden aan te bieden. Door interne mensen deel te laten nemen aan projecten die ze nooit in de privésector zouden kunnen doen (zoals uitproberen van nieuwe soorten beplanting) tracht Leefmilieu Brussel hieraan tegemoet te komen. De interne personeelsleden zijn hier volgens onze respondent heel tevreden over. Dat kan echter alleen door de minder interessante, routinetaakjes uit te besteden.

Specifiek voor uitbesteding naar de sociale economie, wordt vooral het ethische aspect als een voordeel aangehaald: coherentie met de waarden en het sociaal engagement van Leefmilieu Brussel. Een economisch voordeel ziet deze respondent niet:

“De prijzen van de offertes liggen lager dan de vorige niet-voorbehouden opdrachten. Het is echter niet zeker dat dit het gevolg is van een openstelling naar de sociale economie.”

³⁸ Marchés réservés Conformément à l'article 15 de la loi du 17 juin 2016, le marché sera réservé aux ateliers protégés et à des opérateurs économiques dont l'objectif est l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou défavorisées. Les ateliers, opérateurs et programmes qui répondent à des conditions équivalentes sont acceptés.

Als een van de nadelen van de uitbestedingen – opnieuw refererend naar de groendienst – wordt een verhoging van het budget voor management aangehaald – dit om alle contracten te coördineren en – indien mogelijk – te controleren. Echter, de communicatie met onderaannemers is minder direct – meestal worden afspraken gewoon gestipuleerd in de lastenboeken en blijft het daarbij. Dit brengt onze respondent ertoe aan te stippen dat uitbesteding ervoor zorgt dat directe controle van de uitvoering van bepaalde aspecten van projecten gewoon verloren gaat.

Daarnaast haalt deze respondent het gebrek aan flexibiliteit aan. Het blijkt moeilijk om wat is vastgelegd in een uitbestedingsovereenkomst inhoudelijk te veranderen. Daarnaast is er ook onzekerheid of (nieuwe) taken naar behoren zullen worden uitgevoerd. Onze respondent geeft aan dat, bijvoorbeeld, een nieuw park eerst intern wordt onderhouden om ‘grote fouten’ te vermijden. Het aspect van flexibiliteit wordt ook aangehaald wanneer het gaat om de uitbesteding van catering aan de sociale economie. Er wordt met name vastgesteld dat een heel beperkt aantal sociale economiebedrijven intekent op dergelijke aanbestedingen (omwille van het beperkt aantal spelers op die markt; of omdat de huidige bedrijven zich niet in staat achten dergelijke diensten te leveren). Hierdoor is de keuze aan mogelijke onderaannemers uit de sociale economie de facto erg beperkt.

Ook het prijsaspect is een punt van discussie. Onze respondent vertelt dat veel taken die nu worden uitbesteed goedkoper zouden kunnen gebeuren door eigen personeelsleden. Strikt genomen is intern personeel goedkoper, dan uitbesteden aan tuinfirma's. Een groot deel van het budget gaat vandaag naar uitbesteding. Echter, inbesteden zou de kosten voor de ondersteuning (management, HR) wel opdrijven. Met het huidige ‘kader’ zou dit niet haalbaar zijn – en politiek ligt het volgens hem moeilijk om een uitbreiding (ook van de omkadering) te realiseren.

3.7.5 Evaluatie van de huidige situatie en van de mogelijkheid tot inbesteding

De belangrijkste redenen voor uitbesteding bij Leefmilieu Brussel zijn een gebrek aan intern personeel, een gebrek aan know-how over bepaalde taken, of beleidsbeslissingen van ‘hogerhand’. Keuzes voor uitbesteding moeten bovendien steeds geëvalueerd worden in het licht van de budgettaire context waarin men als overheidsdienst werkt (omvang en verdeling van de middelen). Er wordt ook op gewezen dat de afdeling voor onderhoud van parken en groen binnen Leefmilieu Brussel in een groeiscenario zit: slechts 10 jaar geleden werkten er nog maar een twintigtal mensen. Er komen snel nieuwe parken en openbare ruimtes in beheer bij Leefmilieu Brussel bij. In die context moet uitbesteding ervoor zorgen dat de druk van het interne personeel wordt verlicht – men kan niet alles zelf doen. Daarbij wordt er nogmaals op gewezen dat een groter aantal interne tuinonderhoudsmedewerkers, ook een grotere omkaderende administratie met zich meebrengt. Dat kan deels voorkomen worden door met onderaanneming te werken. Echter, men verwacht dat de interne groei zich toch zal doorzetten. Er zijn voorspellingen dat deze dienst zou kunnen groeien naar 500 personeelsleden over de komende 10 jaar. Interne groei en inbesteding zijn dus waarschijnlijke scenario's voor het onderhoud van de groene ruimtes. Dit zal echter ook aanpassingen in de werkorganisatie vragen. In dat verband wordt nogmaals gewezen op de aard van het werk en het feit dat sommige taken als ‘vervelend’ en ‘routineus’ worden omschreven. Dat zijn de taken die nu worden uitbesteed. Inbesteding van dat soort taken, zou dus ook vereisen dat het werk anders wordt verdeeld, zodat interessante en vervelende taken kunnen worden afgewisseld (met het oog op de arbeidskwaliteit van het intern personeel). Tot slot wordt erop gewezen dat politieke beslissingen een grote invloed hebben op de uiteindelijke richting die dit soort beslissingen zullen uitgaan.

Inbesteding van andere ondersteunende activiteiten (vooral dan kuisen en catering) wordt minder haalbaar geacht. Administraties moeten vandaag ‘slank’ zijn: het inbesteden van dergelijke activiteiten zou het personeelsbestand doen toenemen. Onze respondent stelt zich de vraag of dat politiek gezien wel haalbaar is. Daarnaast wordt er ook op gewezen dat aanpassingen nodig zijn in het personeelsstatuut, zodat er kan geconcurrereerd worden met de lonen in de privésector en zodat de nodige flexibiliteit voor het verstrekken van deze diensten kan gegarandeerd blijven.

Tot slot ook een reflectie over een gezamenlijk gewestelijk initiatief voor schoonmaak of catering. Hier wordt erop gewezen dat administraties – zoals Leefmilieu Brussel – soms ook specifieke wensen hebben. Zo zet Leefmilieu Brussel in op zeer hoge standaarden in verband met duurzaamheid en ecologisch karakter van de kuis- en cateringdiensten. Met dat soort overwegingen moet een overkoepelende dienstverlener rekening houden.

3.8 Slotbeschouwing

De casestudies bieden een verrijkende blik op de praktische context waarbinnen beslissingen over uitbesteding, intern beheer en inbesteding worden genomen. In deze laatste sectie van hoofdstuk 3 worden de resultaten van de individuele casestudies kort samengevat.

Na een verkennende studiefase – inclusief bijeenkomst met diensthoofden van de verschillende gewestelijke overheidsdiensten – werden vijf onderdelen van de Brusselse gewestelijke administratie weerhouden om te dienen als casestudies:

- Actiris, de Brusselse gewestelijke dienst voor arbeidsbemiddeling;
- GOB, de Gewestelijke overheidsdienst van Brussel, waarbinnen we de dienst “facilities” voor de ganse institutie bestudeerden;
- De cel Brussel Mobiliteit, een entiteit binnen de GOB;
- Leefmilieu Brussel, de overheidsdienst voor milieu en energie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- De Haven van Brussel.

De laatste case werd nadien niet verder meer uitgewerkt omwille van de onmogelijkheid de noodzakelijke informatie te bekomen.

De casestudies werden gestoffeerd met informatie uit een bevraging van diensthoofden, interviews met leden van het management en werknemersvertegenwoordigers en bijkomende geschreven bronnen (aanbestedingsdossiers, verslagen, rapporten, enz.). Daarnaast werd de analyse van de cases ingebed binnen het bredere kader van evolutie op het vlak van personeel en personeelskenmerken binnen de Brusselse gewestelijke administratie.

De analyse van de cases brengt behoorlijke verschillen aan het licht in de opvattingen en praktijken over het uitbesteden van ondersteunende diensten tussen de verschillende publieke instellingen. Deze verschillen hebben voor een stuk te maken met de specifieke situaties van de betrokken diensten (o.a. hun centrale doelstelling, de beleidscontext, omvang en ontstaansgeschiedenis). Toch is duidelijk dat ook de visie van het management (en de politiek verantwoordelijken) rond dit thema een impact kan hebben op de praktijk.

Er kan gesteld worden dat Actiris het meest bewust en voorzichtig omgaat met het uitbesteden van ondersteunende diensten. Actiris is daarbij ook expliciet in het laten doorwegen van andere criteria dan het efficiëntie- of kostenbeheersingselement. Voor Actiris speelt de bredere rol als actor binnen het Brusselse werkgelegenheidsbeleid als een argument in het voordeel van het minimaliseren van de omvang van uitbesteding. Dit resulteert in het intern houden van de catering en in hybride modellen voor schoonmaak en onthaal. Toch is het thema zelfs binnen een organisatie die behoorlijk kritisch staat ten opzichte van uitbesteding van ondersteunende diensten, geen wit-zwart-verhaal. Sommige externe factoren maken uitbesteding quasi onafwendbaar. Het gaat dan om regelgeving of normering die de activiteit voorbehoud aan gespecialiseerde diensten (vb. bewaking onder de “Wet Toback”). Ook de aard van het werk kan uitbesteding tot een onafwendbare optie maken: vb. complexe onderhoudsactiviteiten, zoals het schoonmaken van ramen op grote hoogte.

De meeste ION's hebben een meer pragmatische kijk op het thema, die is ingegeven uit kostenefficiëntie- en beheersbaarheidsoverwegingen. Een tewerkstellingsbeleid of het garanderen

van duurzame arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn minder prominent aanwezig in hun overwegingen. Dat wil echter niet zeggen dat sommige diensten toch intern blijven, omwille van specifieke organisatorische redenen (vb. catering bij GOB), of dat er in bepaalde gevallen een vraag naar investering leeft (vb. wegenonderhoud bij Brussel mobiliteit).

Tot slot, blijkt uit de casestudies dat sommige diensten nu reeds werken met mogelijke functionele equivalenten van intern beheer of investering. Het hanteren van standaarden in de uitbestedingsovereenkomsten met externe firma's die verder gaan dan kostprijs en kwaliteitsgaranties is daar een mooi voorbeeld van: zo bouwde Leefmilieu Brussel garanties met betrekking tot ecologische duurzaamheid in de lastenboeken voor uitbesteding in. Meerdere ION's richten hun aanbestedingen voor uitbesteding van ondersteunende diensten ook specifiek aan bedrijven uit de sector van de sociale economie. De correspondenten binnen Actiris lijken zich ook het meest bewust van alternatieven voor uitbesteding – o.a. via gedetailleerde lastenboeken en sociale economiebedrijven. Ze worden door heel wat correspondenten binnen de andere ION's ook expliciet vernoemd als expertisecentrum om eventuele gewestelijke initiatieven voor investering of voor een optimalisering van aanbestedingen in functie van het Brussels arbeidsmarktbeleid te coördineren.

De bespreking van 'transversale' thema's die voortvloeien uit het casestudieonderzoek komt verder aan bod in hoofdstuk 4.

4 Transversale analyse van de casestudies

In de volgende paragrafen gaan wij over tot de uiteenzetting en de analyse van de elementen die zijn ingezameld in het kader van enkele diepte-interviews die werden gehouden rond drie aspecten van de uitbesteding: (1) de omkadering van de arbeidsomstandigheden, (2) de uitdagingen op het vlak van de omkadering, het beheer en de kwaliteit en de verborgen kosten en (3) de kwaliteit van de dienstverlening.

4.1 Omkadering van de arbeidsomstandigheden.

Uit de vergelijking van de casestudies blijkt dat de omkadering van de arbeidsomstandigheden van laaggeschoolde werknemers afhangt van drie factoren die unaniem door de verschillende geïnterviewde actoren werden aangehaald. Deze factoren hebben betrekking op de volgende punten: a) het type van arbeidsovereenkomst van het intern laaggeschoolde personeel b) het bezoldigingsniveau van de laaggeschoolde werknemers en c) de inhoud van het werk.

4.1.1 Het type van de arbeidsovereenkomst van het intern laaggeschoold personeel

Meerdere geïnterviewde personen hebben gewezen op een aantal moeilijkheden op het vlak van het beheer van de arbeidsovereenkomsten in verband met de tewerkstellingsmaatregelen die door de overheden werden ingevoerd (bv. Activaplan, ingroeibanen, artikel 60, startbaanovereenkomst, ...).

Ze hebben onder meer de aandacht gevestigd op het feit dat dit type van werknemers meer omkadering nodig heeft en er tijd moet worden besteed aan opleiding. Ze geven aan dat dit een negatieve impact op de rentabiliteit van het werk heeft, maar voegen er onmiddellijk aan toe dat de maatregel in de eerste plaats de beroepsinschakeling beoogt en deze inschakeling op zich een van de opdrachten van hun organisatie vormt.

Sommige actoren die wij hebben ontmoet, hebben ook gewezen op een probleem met het intern beheer, dat voortvloeit uit het noodzakelijke tijdelijke karakter van deze inschakelingscontracten. De betrokken werknemers zijn in het begin van hun arbeidsovereenkomst immers erg gemotiveerd. In de loop van het contract gaan ze echter inzien dat het, ongeacht de kwaliteit van hun prestaties, onmogelijk zal zijn om hun job te behouden, omdat aan de post een specifiek budget is verbonden en die dus moet worden voorbehouden voor de beroepsinschakeling. Sommige geïnterviewde personen wijzen bijgevolg op een aanzienlijke daling van de motivatie en de tevredenheid van deze werknemers naarmate het einde van hun arbeidsovereenkomst nadert. Dit leidt ook tot frustratie bij de directie, die niet in staat is om personen in dienst te houden die nochtans geschikt zijn voor de functie. Daarnaast zet de hoge *turnover* (verloop) van het personeel die eruit voortvloeit, een rem op een optimaal beheer van het personeel.

4.1.2 Het bezoldigingsniveau van laaggeschoolde werknemers

Uit de gesprekken blijkt dat de loonkwestie een transversale uitdaging vormt binnen de verschillende uitdagingen in verband met de omkadering van de arbeidsomstandigheden. De loonkwestie wordt door de geïnterviewden vanuit verschillende invalshoeken en op verschillende niveaus aangekaart.

Tijdens de analyse van de verschillende gevallen blijkt dat, voor sommige actoren, de daling van de loonkost van de laaggekwalificeerde diensten een van de redenen is waarom voor uitbesteding wordt gekozen (bv. schoonmaakdiensten). Daarnaast zijn andere het erover eens dat het eventueel opnieuw investeren van bepaalde activiteiten (bv. onderhoudsdienst voor kleine werken) tot een erg lage meerkost zou kunnen leiden. De verkregen winsten zouden de uitgaven echter ruimschoots overschrijden, zowel op het vlak van het beleid voor de inschakeling van werknemers en de stabilisering van het traject van het aangeworven personeel als wat de kwaliteit van de aan de burgers aangeboden dienstverlening betreft.

Andere actoren benadrukken daarentegen dat de overheid wellicht niet meer zou moeten betalen als het sommige diensten intern zou beheren (bv. onderhoud van groene ruimten), maar dat dit tot een aanzienlijke daling van de lonen van de werknemers zou leiden.

Het loonverschil tussen de privésector en de overheidssector is een punt dat door alle belanghebbenden die we hebben ontmoet wordt aangehaald. Voor een welbepaald aantal actoren zou dit verschil kunnen worden verklaard door het gebrek aan interesse en motivatie van de werknemers wanneer de functies eventueel opnieuw worden inbesteed. Volgens de actoren zouden in de privésector de lonen hoger zijn in de volgende sectoren: schoonmaak, horeca en onderhoud van groene ruimten. Daarnaast zou de loonkloof groter zijn bij de hooggekwalificeerde functies. In dat verband leggen sommige actoren de nadruk op het belang van de invoering van aanwervingsstrategieën die zijn gericht op de opwaardering van de arbeidsomstandigheden (interesse voor het werk, vakantiedagen, enz.) en niet op de valorisatie van de bezoldiging.

4.1.3 De inhoud van het werk

Uit de transversale analyse van de casestudies blijkt tot slot dat de actoren benadrukken dat de inhoud van het werk (het soort werk, de zwaarte, de intensiteit, ...) van de laaggeschoolde werknemers een rechtstreekse impact op de personeelsbeheersmodaliteiten heeft. Voor de drie onderzochte gevallen gaan de opmerkingen van de verschillende geïnterviewde actoren in dezelfde richting: de laaggekwalificeerde functies worden onder meer gekenmerkt door zware arbeidsomstandigheden, de uitvoering van zware en repetitieve taken en de zwaarte van de gespreide werkuren.

Voor sommige actoren is de uitbesteding van het beheer van de organisatie en de arbeidsomstandigheden van de laaggekwalificeerde functies, naast de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening, een niet te verwaarlozen variabele vanuit het oogpunt van het interne personeelsbeheer.

“Het is een dienstverlener voor wie wij diensten betalen en wij beoordelen enkel de kwaliteit van de diensten die werden uitgevoerd (...). We worden ervan op de hoogte gebracht wanneer de ruimten niet zijn schoongemaakt. Op dat vlak hebben we geen opmerkingen ontvangen. De onderneming organiseert zich, verdeelt het werk in functie van de aanwezige personen, maar we hebben er geen enkel vat op. Het enige wat we weten is dat het werk is gedaan.” (GOB)

De manier waarop de taken tussen de interne en externe werknemers in een dienst voor het onderhoud van de groene ruimten is verdeeld, maakt het ook mogelijk om de verschillen met betrekking tot de omkaderingswijzen van de werknemers te illustreren.

“Ook al dienen de interne en externe werknemers effectief hetzelfde soort werk uit te voeren, toch worden de zware en repetitieve taken waarvoor grote middelen moeten worden ingezet en die op grote oppervlakken worden uitgevoerd (gras maaien, opruimen van bladeren, onderhoud van de wegen, enz.) uitbesteed. Het intern personeel staat dus in voor de fijnere taken en de fragielere ruimten (snoeien van buxushagen, aanplanten van bloemen en planten). Voor dit precisiewerk zijn een regelmatige (dagelijkse) aanwezigheid en een betere communicatie nodig, terwijl het werk met de externe ondernemingen op basis van een planning en volgens een vooraf in een bestek vastgelegde methode gebeurt.” (Leefmilieu Brussel)

4.2 Andere uitdagingen op het vlak van omkadering, beheer, kwaliteit en verborgen kosten.

Naast de hiervoor aangehaalde elementen is het volgens ons belangrijk om met betrekking tot de omkadering van de arbeidsomstandigheden twee dimensies te onderzoeken die door de actoren op

verschillende niveaus worden aangekaart: de redenen die aan de basis liggen om voor uitbesteding te kiezen en de verborgen kosten van de uitbesteding.

4.2.1 Redenen van de uitbesteding

Tijdens de eerste fase van de studie die aan de kwalitatieve analyse is gewijd, hebben wij dankzij de uitvoering van een verkennend onderzoek met 16 Brusselse overheidsinstellingen de eerste elementen kunnen identificeren om een beter inzicht te verwerven in de redenen die aan de basis liggen om voor de laaggekwalificeerde diensten voor uitbesteding te kiezen. In dat verband komen de uitdagingen met betrekking tot de omkadering van de arbeidsomstandigheden van de werknemers in laaggekwalificeerde functies op transversale wijze tot uiting in de gegeven antwoorden.

Uit de resultaten van de enquête blijkt dat de meeste actoren in de eerste plaats verwijzen naar de operationele redenen (nood aan gespecialiseerde arbeidskrachten of specifiek materiaal) (n=7) en het lage aantal personeelsleden om de nodige taken uit te voeren (n=7). De verbetering van de efficiëntie van de geleverde dienst (n=2) blijkt in tweede instantie een van de criteria te zijn die de keuze voor het uitbesteden van bepaalde diensten in de hand heeft gewerkt. Daarnaast werd ook gewezen op verschillende redenen die verband houden met de specifieke kenmerken van de organisatie van het werk (flexibel en snel, n=1), variabelen waarop de ambtenaren geen vat hebben (de geschiedenis van de instelling, n=1), de politieke beslissingen (n=1), de verbetering van het interne beheer vanuit het oogpunt van de kwaliteit van de dienstverlening (n=1), de prijs-kwaliteitsverhouding (n=1) en de wettelijke beperkingen in verband met het specifieke statuut van bepaalde posten (n=1).

Er wordt meer bepaald opgemerkt dat voor de drie voor een grondig onderzoek geselecteerde instellingen de gemeenschappelijke elementen die aan de basis liggen van de keuze om bepaalde laaggekwalificeerde functies uit te besteden, betrekking hebben op de onverenigbaarheid van het statuut met het soort van vereiste prestaties (onder meer voor de bewakingsdiensten en het nachtwerk) en op het personeelstekort. Het gewicht van de politieke beslissingen en de druk die op de overheidssector wordt uitgeoefend om het aantal personeelsleden te verlagen, zijn essentiële elementen die door de geïnterviewde actoren unaniem worden aangehaald om de uitbesteding van laaggekwalificeerde functies binnen het Brussels openbaar ambt te begrijpen. De voordelen en de nadelen van de uitbesteding van laaggekwalificeerde functies worden op een uitlopende manier voorgesteld als gevolg van de specifieke kenmerken van de onderzochte instellingen.

Voor sommige hebben de troeven van de uitbesteding van laaggekwalificeerde diensten (bv. schoonmaak) betrekking op een vermindering van de werklast in verband met de omkadering van de arbeidsomstandigheden van laaggekwalificeerde diensten, die als zwaar en repetitief worden beschouwd, en op een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Voor andere - in instellingen waar werd beslist om een deel van sommige diensten uit te besteden door een personeelstekort of om redenen die verband houden met de technische haalbaarheid (bv. dienst voor het onderhoud van de groene ruimten) - wordt deze situatie gezien als een kans om de budgetten te herverdelen die anders moesten worden gebruikt voor het aankopen van machines en/of het opleiden van het intern personeel.

Het is tot slot ook interessant om vast te stellen dat de redenen die aan de basis liggen van het al dan niet uitbesteden van bepaalde laaggekwalificeerde functies niet altijd enkel verband houden met economische criteria (bv. resultaatindicatoren in termen van de efficiëntie van de diensten). Deze keuze hangt vaak ook af van de specifieke opdracht van de instelling. Een van de onderzochte gevallen toont ons hoe de nagestreefde doelstellingen met betrekking tot het interne beheer van laaggekwalificeerde functies de enige doelstellingen met betrekking tot de economische rentabiliteit overschrijden en in feite ruimere doelstellingen in termen van opleiding en inschakeling van laaggekwalificeerde werknemers beogen.

“Het verschil is dat je in zo’n geval een prestatie of een resultaat koopt en als je niet tevreden bent, je gewoon van leverancier verandert. Hier moet je er voor de activiteiten die niet worden uitbesteed (dat is de reden waarom ik sterk de nadruk leg op onze opdrachten) toch rekening mee houden dat een groot deel van het personeel kwetsbaar is. Naast de prestatie vervullen wij ook een sociale rol. De chefs in de keuken hebben bijvoorbeeld ook een educatieve rol. Een deel van het personeel zijn artikel 60-medewerkers of bevinden zich in een kwetsbare arbeidsmarktpositie.. Uiteraard worden de resultaten niet gemeten... alsof we aan de efficiëntie werkten. Er is hier sprake van een mix.” (Actiris)

4.2.2 Beheer van het personeel en “verborgen” kosten van uitbesteding

De kwestie van de “verborgen” kosten in verband met het beheer van uitbestedingscontracten komt naar voor in de drie casestudies. Volgens de geïnterviewden leidt de uitbesteding van laaggekwalificeerde functies immers tot een stijging van de beheerbudgetten, die verband houdt met het ontstaan van “verborgen” kosten met betrekking tot het beheer van de uitbesteding. Daarnaast kan elke herinbestedingsbeweging voor de administratie bijkomende kosten met zich meebrengen.

Wat de procedure voor de plaatsing van de opdrachten betreft (voorbereiding van de bestekken, gunning van de opdracht, ...), benadrukken de actoren de cruciale rol van gespecialiseerd personeel bij het opstellen van de bestekken. In termen van indirecte kosten blijkt uit de casestudie dat, voor de instellingen die over een juridische dienst of een cel “overheidsopdrachten” beschikken, de kosten verband houden met de vereiste opleidingstijd voor het interne personeel en in andere gevallen de kosten net verband zullen houden met de uitbesteding van de dossiers van de juridische dienst. De kosten in verband met de eventuele instelling van een beroep vormen ook een variabele die in aanmerking moet worden genomen.

Daarnaast wordt de tijd die wordt besteed aan de controle van het goede verloop van de verschillende fasen van de uitvoering van de opdracht en van de overeenstemming ervan met de bepalingen van het bestek ook vaak als een niet te verwaarlozen variabele beschouwd. Om de “verborgen” kosten in verband met de controle van de uitvoering van de werken beter te illustreren, vermelden we als voorbeeld een van de standaardsituaties uit de casestudies met betrekking tot de opvolging en de beoordeling van de werken.

“De onderhoudsdiensten worden opgesplitst in meerdere posten en verschillende uit te voeren taken. Deze taken worden na de uitvoering gecontroleerd door de werftoezichter, gevalideerd door de controleur en bevestigd door de leidende ambtenaar. Bij vaststelling van een slechte uitvoering wordt een proces-verbaal opgesteld.” (Leefmilieu Brussel)

Ook al tonen de casestudies een relatieve stijging van de beheerkosten in verband met de uitbesteding aan, toch wijzen talrijke actoren op het belang van het personeel dat is belast met de nodige omkadering van laaggekwalificeerde functies in geval van het eventueel opnieuw inbesteden van bepaalde activiteiten.

4.3 Kwaliteit van de dienstverlening

De casestudies tonen aan dat, tegenover de talrijke uitdagingen die de uitbesteding van laaggekwalificeerde functies met zich meebrengt, de argumenten met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening overeenkomen of verschillen in functie van de verschillende dimensies die door de actoren worden aangekaart om inzicht te krijgen in de “kwaliteit” van de dienstverlening. De drie hoofddimensies die uit de transversale analyse naar voor komen, hebben betrekking op: a) het tevredenheidsniveau ten opzichte van de manier waarop de dienst wordt vervuld, b) de strategieën die worden toegepast om een betere kwaliteit te garanderen en c) de technische en operationele bekwaamheid.

4.3.1 Tevredenheidsniveau

Over het algemeen merken wij op dat de geïnterviewden tevreden zijn met de resultaten van de uitvoering van de verschillende uitbestede diensten. Aan beide kanten beklemtonen ze onder meer het feit dat evaluatiecriteria die vooraf zijn vastgelegd in de bestekken een belangrijke hefboom zijn om de controle van de kwaliteit van de prestaties te garanderen (bv. modaliteiten inzake de controle van de uitvoering van de sociale clausules, sancties in geval van de niet-naleving van een deel of alle sociale clausules). Ondanks de algemene tevredenheid ten opzichte van de kwaliteit van de uitbestede diensten staan ze toch kritisch tegenover sommige aspecten. Zo wordt de “flexibiliteit” in de organisatie van het werk als een punt beschouwd dat onder druk komt te staan in functie van het type uit te voeren taken en de desbetreffende dienst.

De beperkte flexibiliteit van sommige onderaannemers werd door sommige aangehaald als een element dat onder meer de correcte uitvoering van de werken in het gedrang kan brengen. Wat bijvoorbeeld de controle van de uitvoering van de opdracht betreft, vermindert de uitbesteding van een reeks taken in verband met het onderhoud van de groene ruimten de bewegingsruimte van de opdrachtgever omdat alles vooraf specifiek in het bestek werd vastgelegd.

Hoewel de bepaling van specifieke criteria een essentieel element voor de efficiënte planning van de werken vormt, wordt het feit dat de onderaannemingsbedrijven geen enkele flexibiliteitsmarge voorzien om het werk aan de realiteit van het terrein te kunnen aanpassen, aangehaald als een van de zwakke punten van de uitbesteding, onder meer op het niveau van de kwaliteit van de uiteindelijk geleverde dienst.

Daarnaast worden de soepelheid en de flexibiliteit op het vlak van de organisatie van het werk van de onderaannemers voorgesteld als voordelen van de uitbesteding van diensten (bv. bewakingsdiensten). Dit hoge flexibiliteitsniveau wordt onder meer beoordeeld met betrekking tot het aanwervingsproces en de reactiviteit van de onderaannemers op het gebied van de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten. Meerdere geïnterviewde personen hebben de nadruk gelegd op de snelle reactie van de onderaannemingsbedrijven uit de bewakingssector, die na de aanslagen in Brussel erg snel extra personeel ter beschikking van de instellingen hebben gesteld.

Wij hebben eveneens kennis kunnen nemen van andere bijkomende aspecten die betrekking hebben op criteria die door sommige actoren worden gebruikt om de efficiëntie en de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen, bijvoorbeeld de flexibiliteit op het vlak van de omkadering van de werknemers in een beroepsinschakelingsproces. Zoals hiervoor al werd aangehaald, is het voor Actiris mogelijk om andere variabelen in aanmerking te nemen en ook het enige economische criterium in vraag te stellen. De actoren wijzen in dat verband op de duidelijke verschillen die bestaan op het niveau van de tijd die nodig is om een taak uit te voeren in een team waarin werknemers zijn opgenomen die een opleidingstraject doorlopen en de arbeidstijd die wordt besteed aan de opleiding ten opzichte van een team waarin ervaren werknemers zijn opgenomen. Nogmaals wordt de klemtoon op de specifieke opdrachten van de instelling gelegd. Een van de geïnterviewde personen heeft het volgende benadrukt: *“als de kostprijs (extern - intern) bijna dezelfde is, ligt het voornaamste verschil in de fouttolerantie”*, een belangrijk kenmerk van het beroepsinschakelingsproces van laaggeschoolde werknemers.

4.3.2 Diverse strategieën om de kwaliteit van de dienstverlening te garanderen. Het geval van de catering

Het beheer van de cateringdienst in de drie onderzochte instellingen maakt het bovendien mogelijk om de uitvoering van verschillende experimenten te illustreren om eenzelfde doel te bereiken: de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Uit de casestudies blijkt dat alle actoren gelijkaardige argumenten aanvoeren om zowel de troeven van een intern beheer als die van de uitbesteding van de catering in de kijker te plaatsen.

De geïnterviewde personen wijzen weliswaar allemaal op de wil van de hiërarchie om te komen tot een specifiek beleid in termen van het cateringaanbod voor alle personeelsleden. Het is echter interessant om vast te stellen dat de meningen uiteenlopen op het vlak van de criteria die door de actoren worden ingezet om te beschrijven waarom er wordt gekozen om het beheer van de catering uit te besteden of intern te houden.

Voor degene die ervoor hebben gekozen om de cateringdienst intern te houden, hebben de voornaamste voordelen betrekking op de mogelijkheid om een betere prijs-kwaliteitsverhouding te garanderen en op het belang om de controle intern te houden, en bijgevolg om een betere vat op de kwaliteit van de dienstverlening te hebben. De keuze om de catering uit te besteden aan de sociale economie (Leefmilieu Brussel), maakt het dan weer mogelijk om met bedrijven te werken die een hoog kwaliteitsniveau kunnen garanderen. De uitbesteding aan de sociale economie wordt als een hefboom beschouwd om sociale clausules in de bestekken op te nemen om te beantwoorden aan het intern beleid van de overheid, onder meer wat de naleving van sociale en milieunormen betreft (bv. uitsluitend gebruiken van gecertificeerde bioproducten).

4.3.3 Kwaliteit van de dienstverlening en technische en operationele bekwaamheid

Wat de kwaliteit van de dienstverlening betreft, wordt tot slot vastgesteld dat, in alle gevallen, de aspecten met betrekking tot de technische en operationele haalbaarheid van de werken door de actoren werden aangehaald als een van de hoofdredenen die aan de basis liggen voor de keuze van het uitbesteden van bepaalde laaggekwalificeerde functies.

Vanuit technisch oogpunt blijkt dat de behoefte om complexe machines te gebruiken of een beroep te doen op specifieke kwalificaties een van de belangrijkste criteria is die in acht moet worden genomen om de technische haalbaarheid van omvangrijke werken te garanderen (bv. werken in de hoogte, schoonmaken in de hoogte, het gras maaien op grote oppervlakken, grote heraanlegprojecten, ...).

Daarnaast hangt de kwaliteit van de dienstverlening ook af van de politieke beslissingen waarop de administraties nauwelijks of geen vat hebben. Meermaals is gebleken dat de vastgestelde problemen op het vlak van het tekort aan personeelsleden die nodig zijn voor de uitvoering van de taken die geacht worden intern te worden beheerd, ook een van de belangrijkste aangehaalde obstakels vormen (bv. onderhoud van de groene ruimten, onderhoud van de wegen, enz.).

4.4 Conclusie

Op basis van de interviews hebben wij drie gemeenschappelijke aandachtspunten geïdentificeerd die verband houden met de arbeidsomstandigheden van laaggeschoolde werknemers: a) het type van overeenkomst, b) het bezoldigingsniveau en c) de inhoud van de prestaties. De casestudies tonen aan dat, tegenover de talrijke uitdagingen die de uitbesteding van laaggekwalificeerde functies met zich meebrengt, de argumenten met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening overeenkomen of verschillen in functie van de verschillende dimensies die door de actoren worden gemobiliseerd om inzicht te krijgen in de "kwaliteit" van de dienstverlening. De drie hoofddimensies die uit de transversale analyse naar voor komen, hebben betrekking op: a) het tevredenheidsniveau ten opzichte van de manier waarop de dienst wordt vervuld, b) de strategieën die worden toegepast om een betere kwaliteit te garanderen en c) de technische en operationele bekwaamheid.

5 Scenario's, ervaringen, goede praktijken en uitdagingen

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar voorbeelden van inbesteding in de laatste 10 jaar. Hierbij ligt de nadruk op de vergelijking van juridische en economische aspecten voor en na de inbesteding. Vervolgens worden enkele cases voorgesteld van inbesteding waarbij bijzondere aandacht werd besteed aan de kwaliteit van de tewerkstelling. Tot slot worden belangrijke bezorgdheden opgelijst die door de verschillende bevraagde instellingen zijn aangehaald. Het geheel moet leiden tot scenario's en beleidsadvies voor toekomstige beslissingen op dit terrein.

5.1 Wettelijke en economische uitdagingen

5.1.1 Vergelijkende analyse van de arbeids- en loonvoorwaarden tussen overheids- en privésector

In dit hoofdstuk vergelijken we de verschillende statuten en arbeidsvoorwaarden (lonen, vakantieregeling, sociale bescherming, duur van de arbeidsovereenkomst...) van het interne personeel vóór de overgang en van het personeel dat werd uitbesteed na een overgang.

5.1.1.1 Voorafgaande opmerkingen

5.1.1.1.1 Geselecteerde casestudies

Samen met BEEZY werden er vooraf een aantal cases geselecteerd. Onze analyse zal meer bepaald betrekking hebben op de arbeids- en loonvoorwaarden die van toepassing zijn in de volgende activiteitensectoren:

Transversaal voor alle geselecteerde cases:

- De schoonmaak van de lokalen
- De bewaking
- De catering (Actiris en GOB Mobiliteit)

Meer specifiek:

- Het onderhoud van de wegen/punctuele interventies (GOB Mobiliteit)
- Het onderhoud van de parken en tuinen (Leefmilieu Brussel)

In de mate dat bepaalde elementen van het statuut - in het bijzonder de bezoldiging – kunnen variëren naargelang de anciënniteit, werd overeengekomen om bij de presentatie van de weddeschalen rekening te houden met de situatie van een werknemer met 5 jaar anciënniteit in de onderneming of op het bestuur.

5.1.1.1.2 Tijdsaspecten

In de ingediende offerte was voorzien om een vergelijkende analyse te maken van het juridische statuut (arbeids- en loonvoorwaarden, sociale bescherming,...) van het betrokken personeel op twee momenten in het bijzonder: op de dag van de overgang en op de vermoedelijke datum van herinbesteding.

Na afloop van de gesprekken konden we helaas niet met zekerheid zeggen op welke datum de voornoemde diensten waren uitbesteed (indien ze ooit al intern werden beheerd). De meeste personen die we hebben gesproken waren op de dag van de vermoedelijke overgang immers nog niet tewerkgesteld bij deze organisaties. De datum van uitbesteding kan daardoor niet met zekerheid worden bepaald. Bovendien valt ook niet te voorspellen hoe de rechtstoestand er in de toekomst zal uitzien, op het ogenblik dat een eventuele beslissing tot herinbesteding zal worden genomen en toegepast.

Onze analyse betreft dus vooral de huidige rechtstoestand (op 1 april 2018). Wel zullen we de evoluties signaleren die het statuut van de werknemers in de onderzochte sectoren of instanties kan hebben ondergaan wanneer deze evoluties een invloed kunnen hebben gehad op de beslissingen tot inbesteding of uitbesteding destijds.

5.1.1.2 Algemene beschouwingen

5.1.1.2.1 Statuut van de werknemers in de overheidssector

5.1.1.2.1.1 Aard van de arbeidsverhouding

De aanwerving bij de Belgische overheidsfunctie blijft in principe statutair³⁹, ook al gaat het er in de praktijk heel anders aan toe. Volgens dit principe zou het personeel van Brussel Mobiliteit (minstens sinds 1999) moeten verbonden zijn aan⁴⁰ het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel⁴¹ en het personeel van Leefmilieu Brussel, de gewestelijke maatschappij van de Haven van Brussel en Actiris aan het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁴².

Tot voor kort liet het statuut van het contractuele personeel van de overheidsdiensten (toen het 'ministerie') van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest slechts in vier hypothesen uitzonderingen toe op het principe van statutaire aanwerving: uitzonderlijke en tijdelijke behoefte aan personeel, vervanging van ambtenaren bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, vervulling van bijkomende of specifieke opdrachten of vervulling van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen in het kader van de toekenning van mandaatbetrekkingen⁴³. Alleen in die hypothesen was contractuele tewerkstelling toegelaten. Het statuut was in overeenstemming met het kader dat was vastgesteld bij koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het statuut van de rijksambtenaren (hierna het KBAP genoemd)⁴⁴. Het statuut van het contractuele personeel van de overheidsinstellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omvatte dezelfde vier uitzonderingen^{45 46}.

³⁹ Cass., 8 december 1932, *Pas.*, 1933, I, p. 44; Cass., 13 juni 1973, *Pas.*, I, p. 949.

⁴⁰ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 6 mei 1999 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 16 juni 1999. Vóór de goedkeuring van deze bepaling bleven de ambtenaren in dienst van het Brussels Gewest grotendeels onderworpen aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het rijkspersoneel (nvdr: federaal).

⁴¹ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten, B.S., 30 maart 2018 (inwerkingtreding: 1 april 2018).

⁴² Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 30 maart 2018 (inwerkingtreding: 1 april 2018).

⁴³ Art. 2 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 tot bepaling van de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (opgeheven door het BBHR van 28 maart 2018).

⁴⁴ Koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, M.B., 9 januari 2001.

⁴⁵ Art. 2 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 tot bepaling van de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (opgeheven door het BBHR van 28 maart 2018).

⁴⁶ Voor de instellingen van openbaar nut liet artikel 2, § 2 van het KBAP echter een ruimere vrijstelling toe, bepaald bij decreet of bij ordonnantie, voor activiteiten die publiekrechtelijke rechtspersonen verrichten in mededinging met andere publieke of private marktdeelnemers. Voor zover ons bekend heeft van de drie onderzochte overheidsinstellingen enkel Actiris een dergelijke afwijking genoten voor het personeel dat werd tewerkgesteld op de dienst ATO en in 2014 uiteindelijk werd overgedragen aan een nieuwe onderneming.

Hoewel de functies voor laaggeschoolden die we hier onderzoeken vaak taken omvatten die we *a priori* "bijkomend" kunnen noemen, moeten we vaststellen dat het statuut de Brusselse gewestelijke overheid niet meer toelaat om deze uitzondering in te roepen om laaggeschoold personeel aan te werven met een arbeidsovereenkomst.

Het KBAP onderwerpt het afwijkende gebruik van de arbeidsovereenkomst in deze hypothese aan de opstelling van een volledige lijst van de functies die tot deze categorie behoren en de Regering heeft deze lijst opgenomen in de statuten van de contractuele personeelsleden. In 1995 beoogden deze lijsten "de personeelsleden belast met schoonmaak of restaurantbediening", de "huisbewaarders" en - voor Net Brussel - het "meester- en werkliedenpersoneel", evenals - voor Leefmilieu Brussel - "het meester- en werkliedenpersoneel dat een gespecialiseerde functie uitoefent"⁴⁷. Het was destijds dus toegelaten om laaggeschoolden in deze functies aan te werven in het kader van een arbeidsovereenkomst. De lijst van de bijkomende taken is echter geëvolueerd in die zin dat de lager geschoolde functies er geleidelijk aan uit werden verwijderd, zodat er vandaag nog enkel hogeschoolde functies in overblijven (informatici, financieel deskundigen, ...). Waar het in 2014 nog mogelijk was om "personeelsleden die met de schoonmaak of de bediening in de cafetaria zijn belast (rang E1)" en hun ploegbazen, of de "personeelsleden die met het onthaal zijn belast"⁴⁸ aan te werven met een arbeidsovereenkomst, stellen we vast dat deze afwijkingen werden opgeheven bij het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018⁴⁹. Voor de Brusselse instellingen van openbaar nut waren de lager geschoolde functies al uit de lijst verdwenen in het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014⁵⁰. De besluiten betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de GOB en van de overheidsinstellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, voorzagen in een overgangsregeling waardoor de houders van betrekkingen die uit de lijst onder arbeidsovereenkomst waren verwijderd, konden blijven tot aan hun vertrek⁵¹. Vandaag kunnen voor lager geschoolde bijkomende of specifieke taken echter geen mensen meer worden aangeworven met een arbeidsovereenkomst.

Sinds 1 april 2018 is een vijfde uitzondering op het principe van statutaire aanwerving voorzien. De GOB en de onderzochte overheidsinstellingen kunnen de contractuele aanwerving nu ook aanwenden om *"jonge werkzoekenden toe te staan om hun intrede te maken op de arbeidsmarkt, in het kader van federale of gewestelijke maatregelen die hun tewerkstelling beogen"*.

Waar contractuele aanwerving een uitzondering zou moeten blijven, stellen we vast dat dit in de praktijk niet het geval is. Met uitzondering van de toezichthoudende ambtenaar, werden alle personeelsleden van de cafetaria van de GOB in dienst genomen bij arbeidsovereenkomst. Deze situatie lijkt niet conform met het verordenende kader dat vandaag van toepassing is. Omdat we echter rekening moeten houden met de realiteit op het terrein, zullen we in onze analyse het sociale

⁴⁷ Art. 2, 7° van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 mei 1995 tot regeling van de administratieve en geldelijke toestand van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 24 juni 1995.

⁴⁸ Art. 8, 1 tot 3° van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 tot bepaling van de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (opgeheven door het BBHR van 28 maart 2018).

⁴⁹ Art. 8 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel, B.S., 30 maart 2018.

⁵⁰ Art. 8 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 maart 2014 houdende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (opgeheven door het BBHR van 28 maart 2018).

⁵¹ Art. 34 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 38 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

statuut van de lager geschoolde werknemers in de overheidssector niet alleen analyseren in het kader van het statuut, maar ook in het kader van een arbeidsovereenkomst.

5.1.1.2.2 Beleidslijnen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid

Net als in de privébedrijven, beschikken de openbare werkgevers over heel wat mogelijkheden om lager geschoold personeel aan te werven in het kader van een inschakelingscontract (GECO, DSP, art. 60,...). Uit de gesprekken bleek dat de meeste Brusselse instellingen in dit verband een voluntaristisch beleid voeren. Veel cijfergegevens hebben we daarover helaas niet gekregen. Uit de tabel die ons werd bezorgd door de GOB, met een inventaris van de laaggeschoolde betrekkingen (niveaus D en C) op de niet-administratieve diensten (chauffeurs, beheer en inrichting van gebouwen, mess en kantine en cleaning)⁵² blijkt dat van de 43,9 VTE's die zijn tewerkgesteld voor deze taken, 11,6 VTE's (26 %) zijn aangeworven in het kader van een werkgelegenheidsprogramma (2,6 VTE's voor GECO, 1 VTE voor Phare, 3 VTE's voor een DSP/CBP en 5 VTE's voor artikel 60). Op de afdeling *cleaning* werden 4 van de 9 VTE's (44,44%) aangeworven in het kader van zo'n programma. We beschikken niet over cijfergegevens voor Actiris, maar uit het gesprek met de zaakvoerders kunnen we afleiden dat de verhouding betrekkingen die werden ingevuld met een beroepsinschakelingscontract daar waarschijnlijk nog groter is. Actiris wil deze betrekkingen immers gebruiken in het kader van een actief inschakelingsbeleid.

5.1.1.2.2.1 Arbeids- en loonvoorwaarden

5.1.1.2.2.1.1 De situatie van de statutaire ambtenaren

Bezoldiging – De wedde en de verschillende loonvoordelen (bezoldigingen, toelagen, ...) van de statutaire ambtenaren zijn vastgelegd in de bezoldigingsregeling die van toepassing is op de betrokken instellingen. Voor de ambtenaren van Brussel Mobiliteit zijn deze elementen vandaag vastgelegd in de boeken II en III (art. 340 tot 436) van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel. Voor de ambtenaren van de drie andere onderzochte instellingen (Leefmilieu Brussel, de gewestelijke maatschappij van de Haven van Brussel en Actiris), wordt verwezen naar de boeken II en III (art. 333 tot 429) van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De regelingen voor de beide statuten zijn in heel wat opzichten nagenoeg hetzelfde.

In principe krijgen de ambtenaren een weddeschaal toegekend op basis van hun graad⁵³. In de Brusselse overheidsfunctie zijn deze graden momenteel verdeeld volgens 4 niveaus, waartoe de toegang in principe is voorbehouden voor de houders van een specifiek diploma: schematisch gezien, niveau A (diploma universitaire studies of hoger onderwijs van het lange type), niveau B (diploma bachelor of hoger onderwijs van het korte type), niveau C (attest van het hoger middelbaar onderwijs) en niveau D (geen diploma vereist). Vóór de hervorming van 2018 bestond ook een niveau E. Dat werd echter gefusioneerd met het niveau D, met terugwerkende kracht op 1 januari 2016. Volledigheidshalve dient gepreciseerd dat het statuut voor de ambtenaren van niveau D (of het voormalige niveau E) de mogelijkheid voorziet om in de loop van hun loopbaan op te klimmen naar niveau C. Daarvoor gelden een aantal voorwaarden, waaronder het slagen voor een examen⁵⁴. Het

⁵² D.w.z. diegene die potentieel kunnen worden uitbesteed.

⁵³ Art. 344 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 334 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁵⁴ Zie artikelen 99 en volgende van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel en

Brussels Gewest liet recent toe dat personen zonder attest van het hoger middelbaar onderwijs rechtstreeks kunnen worden aangeworven in niveau C wanneer ze de gecertificeerde vaardigheden hebben of een aantal kwalificerende opleidingen hebben gevolgd ("instapkaart niveau C"). De mechanismen voor toegang tot het hogere niveau niet meegerekend, heeft het principe van vaststelling van graden voor de verschillende niveaus tot gevolg dat lager geschoolde werknemers, dus diegenen die geen attest van het hoger middelbaar onderwijs hebben behaald, in principe de laagste weddeschalen krijgen toegekend, namelijk die van niveau D (D101, D102, D103 en D200) en, vóór 2016, die van niveau E (E101, E 102, E103 en E200).

Tabel 5-1 Loonschalen D en E (GOB/ION) - niet-geïndexeerd*

Ancienneté	D101	D102	D103	D200	E101	E102	E103	E200
0	14.426	14.426	15.224	16.880	14.109	14.210	15.251	15.564
1	14.780	14.780	15.447	17.385	14.241	14.322	15.363	15.918
2	14.780	14.780	15.670	17.385	14.241	14.434	15.475	15.918
3	15.255	15.417	16.701	17.890	14.736	15.465	16.556	16.272
4	15.538	15.700	16.974	17.890	14.878	15.465	16.556	16.272
5	15.538	15.700	16.974	18.395	14.878	15.607	16.748	16.626
6	15.821	16.246	17.247	18.395	15.020	15.607	16.748	16.626
7	15.821	16.600	17.247	18.900	15.020	15.749	16.940	16.980
8	16.104	16.600	17.520	18.900	15.162	15.749	16.940	16.980
9	16.104	16.954	17.520	19.405	15.162	15.891	17.132	17.334
10	16.387	16.954	17.793	19.405	15.304	15.891	17.132	17.334
11	16.549	17.308	17.793	19.910	15.304	16.033	17.294	17.688
12	16.943	17.308	18.349	19.910	15.739	16.407	17.688	17.688
13	17.115	17.662	18.693	20.415	15.891	16.630	17.850	18.042
14	17.459	17.662	18.885	20.415	16.033	16.630	17.850	18.042
15	17.459	18.016	19.047	20.920	16.033	16.772	18.012	18.396
16	17.803	18.016	19.249	20.920	16.175	16.772	18.012	18.396
17	17.803	18.370	19.411	21.425	16.175	16.914	18.174	18.750
18	18.147	18.370	19.613	21.425	16.317	16.914	18.174	18.750
19	18.147	18.724	19.765	21.930	16.317	17.056	18.336	19.104
20	18.491	18.724	19.978	21.930	16.459	17.056	18.336	19.104
21	18.491	19.078	20.130	22.435	16.459	17.198	18.498	19.609
22	18.835	19.078	20.353	22.435	16.601	17.198	18.498	19.609
23	18.835	19.432	20.495	22.940	16.601	17.340	18.660	19.609
24	19.179	19.432	20.849	22.940	16.743	17.340	18.660	19.609
25	19.523	19.786	21.203	23.445	16.743	17.482	18.893	19.609
26	19.523	19.786	21.446	23.445	16.814	17.482	18.893	19.609
27	19.867	20.140	21.810	23.950	16.814	17.482	18.893	19.609
28	19.867	20.140	21.810	23.950	16.814	17.482	18.893	19.609
29	20.211	20.494	22.174	24.455	16.814	17.482	18.893	19.609
30	20.555	20.848	22.538	24.960	16.814	17.482	18.893	19.609

* De weddeschalen worden geïndexeerd volgens de wet van 1 maart 1977 houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld, of volgens elke andere bepaling die deze wet zou wijzigen. De wedde wordt gekoppeld aan de spilindex 138,01.

Deze ambtenaren vatten hun loopbaan in principe aan in schaal D101. Hun beginwedde wordt bepaald op basis van de anciënniteit die ze eventueel hebben verworven bij een andere openbare werkgever of in de privésector (als werknemer of zelfstandige) voor zover, in dat laatste geval, deze ervaring een bij de aanwerving gestelde eis uitmaakte of een *"bijzonder nuttige ervaring voor de functie waarin de betrokkene wordt aangeworven"*⁵⁵. Vervolgens wordt hun wedde tussentijds verhoogd, in principe om de 2 jaar.

Tabel 5-2 Loon

Maandbezoldiging niveau D (5 jaar anciënniteit):	2.166,77 € (inwerkingtreding 01/09/2018 ⁵⁶)
--	---

Na 6 jaar dienst hebben deze ambtenaren de mogelijkheid om over te gaan tot de hogere schaal (D102) op voorwaarde dat ze een opleiding hebben gevolgd of bij de evaluatie de vermelding "gunstig"

de artikelen 92 en volgende van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁵⁵ Art. 432 en 433 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 425 en 426 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁵⁶ Deze berekening werd gemaakt door de personeelsdienst van Parking.brussels.

hebben gekregen⁵⁷. Schaal D103 is onder dezelfde voorwaarden toegankelijk na 9 jaar dienst in schaal D102⁵⁸. Schaal D200 is gekoppeld aan de graad "eerste klerk" die wordt verkregen door promotie.

Naast de wedde *stricto sensu*, krijgen de ambtenaren ook diverse en gevarieerde toelagen en bezoldigingen⁵⁹. Net als de werknemers in de privésector, behouden ze hun wedde in de vakantieperiodes en genieten ze (dubbel) vakantiegeld gelijk aan 92 % van hun maandwedde⁶⁰. Ze genieten ook een eindejaarstoelage die wordt berekend met een vast gedeelte (335,06 €) en een variabel gedeelte gelijk aan 2,5 % van de jaarwedde⁶¹. Daarnaast genieten ze verschillende loonvoordelen die heel vaak niet bestaan in de privésector (bv. tweetaligheidstoelage⁶², haard- of standplaatstoelage⁶³,...). Bovendien voorziet het statuut in de mogelijkheid om een indexeerbare vaste uurtoelage van 2,5 € toe te kennen aan ambtenaren die belast zijn met ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die een gevoel van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de personeelsleden die ermee belast zijn⁶⁴. Een aantal prestaties die we in deze studie onderzoeken kunnen in aanmerking komen voor de toekenning van deze toelage⁶⁵, bijvoorbeeld de werken langs wegen en tunnels die openstaan voor het verkeer, uitgevoerd door het personeel van Brussel Mobiliteit. De ambtenaren hebben recht op de terugbetaling van de kosten verbonden aan hun dienstverplaatsingen. Voor de 'woon-werkverplaatsingen' voorziet het statuut in een vergoeding voor verplaatsingen met de fiets en/of een tussenkomst in de abonnementskosten van het openbaar vervoer.

⁵⁷ Art. 105 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 98 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁵⁸ Art. 106 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 99 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁵⁹ Art. 351 e.v. van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 345 e.v. van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁶⁰ Art. 354 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 348 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁶¹ Art. 355 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 349 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁶² Art. 375 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 368 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁶³ Art. 355 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 347 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁶⁴ Art. 355 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 363 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁶⁵ Voor de GOB, zie de lijst van werken die is gevoegd bij het ministerieel besluit van 23 juli 2002 tot vaststelling van de lijst van de ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die gevoelens van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de personeelsleden die ermee belast zijn, die de toekenning van een vaste uurtoelage aan de ambtenaren van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest rechtvaardigen. Voor Leefmilieu Brussel, zie de lijst die is bijgevoegd bij het ministerieel besluit tot vaststelling, bij het Brussels Instituut voor Milieubeheer, van de lijst van de ongezonde, hinderlijke of lastige werken of werken die gevoelens van onveiligheid, vrees en onzekerheid oproepen bij de personeelsleden die ermee belast zijn, die de toekenning van een vaste uurtoelage rechtvaardigen.

Arbeidstijd – Het personeel van de GOB en van de onderzochte gewestelijke overheidsinstellingen⁶⁶ zijn, voor wat de bepaling van de arbeidstijd betreft, onderworpen aan de wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector⁶⁷. De bepalingen van deze wet zijn globaal minder dwingend dan de bepalingen die van toepassing zijn in de privésector, met name wat de mogelijkheid betreft om af te wijken van het principeverbod op nachtarbeid (tussen 20 uur en 6 uur) of zondagswerk. Dergelijke afwijkingen zijn onder meer mogelijk voor de bewaking⁶⁸, de uitvoering van onderhoudswerken⁶⁹, bepaalde schoonmaakwerken⁷⁰ en, in vrij ruime zin (voor nachtarbeid) voor "*werken die, gezien de aard ervan, niet mogen onderbroken of uitgesteld worden of slechts op bepaalde uren kunnen plaatsvinden*"⁷¹. Behoudens uitzondering mag de arbeidstijd niet meer bedragen dan 11 uur per dag⁷² en 50 uur per week⁷³. De openbare werkgever moet evenwel een gemiddelde arbeidstijd respecteren van maximaal 38 uur per week, berekend over een referentieperiode van 4 maanden⁷⁴. De wet van 14 december 2000 voorziet in de toekenning van inhaalrust maar legt geen bijkomende bezoldiging op indien een werknemer overuren maakt. Op dit punt wordt echter geen rekening gehouden met de statuten⁷⁵. De zaterdag- of zondagprestaties geven bovendien recht op een compensatieverlof gelijk aan respectievelijk 50 % en 100 % van de verrichte prestaties. Nachtprestaties geven recht op een compensatieverlof van 25 %. Ten slotte merken we op dat de wekelijkse arbeidstijd wordt verlaagd naar 30 uren, verdeeld over vier dagen, zonder verlaging van wedde, loon, toelagen, premies en vergoedingen van de medewerkers die de leeftijd van zestig jaar hebben bereikt en die functies bekleden die als 'zwaar' werden bestempeld op basis van bepaalde criteria omwille van de werkomstandigheden, de weerslag op de fysieke gezondheid of de psychosociale lasten en die kunnen rekenen op een langdurige loopbaan in een openbare dienst van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁷⁶.

Vakantie – De Brusselse ambtenaren hebben jaarlijks recht op 35 werkdagen vakantie. Na 5 jaar en vervolgens na 10 jaar dienstanciënniteit genieten ze nog een bijkomende jaarlijkse vakantie⁷⁷. Behalve op de 10 wettelijke feestdagen, hebben de ambtenaren in principe verlof op 2 en 15 november en op 26 december⁷⁸. De verlofdagen die samenvallen met een zaterdag of zondag, worden gecompenseerd

⁶⁶ Omdat ze een activiteit uitoefent die kan worden omschreven als een 'industriële en commerciële activiteit', is het mogelijk dat de Haven van Brussel in werkelijkheid is onderworpen aan de arbeidswetgeving die van toepassing is in de privésector, namelijk de arbeidswet van 16 maart 1971.

⁶⁷ B.S., 5 januari 2001.

⁶⁸ De artikelen 7, § 2, 3° en 11, 20° van de wet van 14 december 2000 beoogt de "bewakings-, toezicht en wachtdiensten die verband houden met de noodzakelijke bescherming van goederen en personen".

⁶⁹ Art. 7, § 2, 5° en 11, 15° van de voormelde wet van 14 december 2000.

⁷⁰ Artikel 11, 16° van de voormelde wet van 14 december 2000 beoogt "het schoonmaken, herstellen en onderhouden voor zover deze werkzaamheden voor de regelmatige voortzetting van het bedrijf nodig zijn".

⁷¹ Art. 11, 16° van de voormelde wet van 14 december 2000.

⁷² Art. 5, § 3 van de voormelde wet van 14 december 2000.

⁷³ Art. 8, § 2 van de voormelde wet van 14 december 2000.

⁷⁴ Art. 8, § 1 van de voormelde wet van 14 december 2000.

⁷⁵ Art. 361 e.v. van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 365 e.v. van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁷⁶ Art. 481 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 474 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁷⁷ Art. 184 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 177 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁷⁸ Art. 193 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 186 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

door een verlof van 27 december tot en met 31 december. Als een ambtenaar moet werken op een feestdag of daarmee gelijkgestelde dag, krijgt hij vervangende verlofdagen die hij kan nemen onder dezelfde voorwaarden als het jaarlijks vakantieverlof. Het statuut voorziet ook in een omstandigheidsverlof of in verlof wegens dwingende familiale redenen. Deze regeling is gunstiger dan de regeling die van toepassing is in de privésector.

Werkzekerheid – De statutaire ambtenaren genieten een grotere werkzekerheid. Het is de overheid immers verboden om een einde te stellen aan hun tewerkstelling, behalve in de hypothesen die beperkend zijn opgesomd in het statuut⁷⁹. Behalve in geval van ziekte of beëindiging van het ambt, kan de overheid de statutaire relatie slechts voortijdig beëindigen door een tuchtprocedure te starten die leidt tot de afzetting of het ontslag van ambtswege van de ambtenaar of, recenter, door de ambtenaar die bij twee opeenvolgende evaluaties de vermelding 'onvoldoende' heeft gekregen beroepsongeschikt te verklaren⁸⁰. In beide gevallen zijn de procedures die moeten worden doorlopen vrij zwaar.

5.1.1.2.2.1.2 De situatie van de personeelsleden onder arbeidsovereenkomst

Bezoldiging - Het statuut voorziet dat de contractuele personeelsleden een bezoldiging ontvangen die overeenstemt met de wedde die is verbonden met de graad en de eerste schaal van statutaire personeelsleden voor dezelfde of een analoge functie, evenals de daarmee gepaard gaande tussentijdse verhogingen⁸¹. Behalve de werknemers die bij arbeidsovereenkomst zijn aangeworven in de hoedanigheid van expert of voor bijkomende en specifieke taken, laat het statuut de contractuele ambtenaren niet toe om te evolueren naar een hogere weddeschaal. Aangezien lager geschoolden niet langer bij arbeidsovereenkomst kunnen worden aangeworven in een van deze twee categorieën, genieten ze noch de functionele loopbaan, noch een baremische loopbaan. Hun bezoldiging evolueert dus enkel binnen de eerste schaal, meestal om de twee jaar door tussentijdse verhogingen. Hun baremische anciënniteit wordt berekend volgens de modaliteiten die van toepassing zijn voor statutaire ambtenaren, met dat verschil dat de periodes van niet gewaarborgd inkomen (met uitzondering van het moederschapsverlof en de periodes van moederschapsbescherming), evenals de periodes met verminderde prestaties om medische redenen, niet in aanmerking worden genomen.⁸² In die zin verschilt hun situatie aanzienlijk van de situatie van hun statutaire collega's.

De contractuele personeelsleden hebben recht, onder dezelfde voorwaarden als voor de statutaire ambtenaren, op het gewaarborgd minimuminkomen, de haard- of standplaatstoelage, het vakantiegeld, een eindejaarstoelagen en op dezelfde vergoedingen en toelagen als deze voor eenzelfde of gelijkwaardige functie⁸³. Een aanvullende vergoeding voor begrafeniskosten is voorzien

⁷⁹ Art. 336 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 329 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸⁰ Art. 154 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 147 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸¹ Art. 18 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 18 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸² Art. 21 §2 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 21 §2 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸³ Art. 20 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 20 van het

op voorwaarde dat het totaal van de ingevolge de in de privésector toegepaste regeling uitgekeerde vergoedingen niet meer bedragen dan het bedrag dat is verschuldigd voor statutaire ambtenaren.

Arbeidsregeling - Het statuut voorziet dat de contractuele personeelsleden van de GOB en van de onderzochte overheidsinstellingen in principe dezelfde arbeidsregeling, arbeidstijd en vakantieregeling genieten (behalve bij halftijdse vervroegde uittreding) als de statutaire ambtenaren⁸⁴.

Werkzekerheid - De contractuele personeelsleden genieten niet dezelfde werkzekerheid als hun statutaire collega's. Op dit vlak worden de regels van het arbeidsrecht toegepast. In dit kader wordt de idee van levenslange tewerkstelling – de grondslag van het loopbaansysteem van statutaire ambtenaren – radicaal verworpen⁸⁵. Elk van de partijen heeft het recht om de arbeidsovereenkomst te beëindigen, ook als die werd gesloten voor onbepaalde duur, om vrij gekozen redenen. Dit eenzijdige verbrekingsrecht wordt evenwel getemperd door de verplichting om te voldoen aan de regels inzake de vooropzegtermijn. Bij de Brusselse overheid werd overigens een bijzondere procedure ingevoerd die bepaalt dat de overheid een omstandig verslag dient op te maken en de werknemer moet horen alvorens over te gaan tot een ontslagprocedure wegens professionele tekortkomingen⁸⁶.

5.1.1.2.2 Sociale bescherming

Statutaire ambtenaren – De benoemde ambtenaren zijn slechts onderworpen aan de sociale zekerheid van werknemers voor wat de tak terugbetaling van gezondheidszorg betreft⁸⁷. De werknemersbijdragen van 3,55 %⁸⁸ (ingehouden op de brutowedde van de ambtenaar) en de werkgeversbijdragen van 3,80 %⁸⁹ worden gestort aan de RSZ voor de financiering van deze dekking. Bovendien wordt op hun wedde een bijdrage ingehouden van 7,50 %, bestemd voor het Pensioenfonds, evenals een speciale socialezekerheidsbijdrage. Een verzekering *a posteriori* tegen werkloosheid is echter voorzien als de benoeming wordt vernietigd of als de statutaire arbeidsverhouding eenzijdig wordt verbroken door de overheid⁹⁰.

Voor het overige is de sociale bescherming van de statutaire ambtenaren verzekerd, meestal door de overheid zelf, door de statutaire bepalingen of door de eigen regelgeving. In geval van arbeidsongeschiktheid blijft de statutaire ambtenaar in dienstactiviteit tot zijn vakantiedagen zijn uitgeput⁹¹; vervolgens wordt hij op beschikbaarheid gezet wegens ziekte en ontvangt hij nog slechts 60

Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸⁴ Art. 10 en 14 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 10 en 14 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸⁵ Het verbod op levenslange tewerkstelling, een van de kenmerken van het lijfeigenschap tijdens het Ancien Régime, vloeit voort uit artikel 1780 van het Burgerlijk Wetboek dat het volgende bepaalt: "*Men kan zijn diensten slechts voor een tijd of voor een bepaalde onderneming verbinden.*"

⁸⁶ Art. 26 en volgende van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 30 en volgende van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 betreffende de rechtspositie en de bezoldigingsregeling van de contractuele personeelsleden van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁸⁷ Art. 9, § 1, leden 2 en 11, § 2, 2e lid van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, *B.S.*, 5 december 1969.

⁸⁸ Art. 38, § 2, 4° van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers, *B.S.*, 2 juli 1981.

⁸⁹ Art. 38, § 3, 1°, 2e lid van de wet van 29 juni 1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers.

⁹⁰ Zie artikelen 7 en volgende van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, *B.S.*, 1 augustus 1991.

⁹¹ Art. 234 e.v. van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel; art. 227 e.v. van

% van zijn laatste wedde. Het kinderbijslagstelsel is hetzelfde als in de privésector, met dat verschil dat de kinderbijslag door de overheid rechtstreeks wordt uitgekeerd aan de ambtenaren. De statutaire ambtenaren genieten daarnaast ook een pensioen, ditmaal ten laste van de staat, dat globaal gezien voordeliger is dan in de privésector. De verschillen met het pensioen van werknemers zijn de laatste jaren wel aanzienlijk kleiner geworden.

Contractuele personeelsleden – De contractuele personeelsleden zijn meer onderworpen aan de sociale zekerheid van werknemers (zie verder). Het betreft voor hen niet alleen de tak gezondheidszorg, maar ook de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (de voormalige ZVI), het rust- en overlevingspensioenstelsel voor werknemers en de tak werkloosheid⁹². Anders gezegd, de contractuele personeelsleden van de Brusselse overheid zijn onderworpen aan alle takken van de sociale zekerheid van werknemers, met uitzondering van de regelgeving betreffende de beroepsrisico's (arbeidsongeval en beroepsziekte) en de kinderbijslag. Bijzondere regelgevingen voorzien echter in een dekking die nagenoeg overeenstemt met deze voorzien in de privésector. De contractuele personeelsleden van de GOB en de onderzochte Brusselse overheidsinstellingen genieten dus *grosso modo* dezelfde dekking als deze die door de algemene regeling van de sociale zekerheid voor werknemers wordt geboden aan de werknemers in de privésector. We zullen echter zien dat deze laatste een aantal belangrijke bijkomende sectorale voordelen genieten die in de overheidssector niet bestaan.

De werknemers en werkgevers van de overheidssector dragen enkel bij tot de sociale zekerheid voor werknemers in de takken die op deze laatste van toepassing zijn. De werknemers dragen in het algemeen niet bij tot de takken verbonden aan de 'beroepsrisico's', noch aan de kinderbijslag. De werknemersbijdrage die wordt ingehouden op hun loon is vastgesteld op 13,07 %, wat overeenstemt met het percentage dat wordt toegepast voor de werknemers in de privésector. Ook de speciale socialezekerheidsbijdrage is voor hen van toepassing.

5.1.1.2.3 Het sociaal statuut van de werknemers in de privésector

5.1.1.2.3.1 Aard van de arbeidsverhouding

In de privésector worden de werknemers doorgaans aangeworven met een arbeidsovereenkomst die wordt beheerd door de bepalingen van de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten. In principe worden de arbeids- en loonvoorwaarden onderhandeld tussen de partijen. In de praktijk, en vooral in het geval van lager geschoolde beroepen, worden ze echter meestal opgelegd door de werkgevers. De overeenkomst heeft dan meer weg van een contract van toetreding dan dat ze het resultaat is van een echte onderhandeling. De normen van het arbeidsrecht, met inbegrip van de zeer talrijke collectieve overeenkomsten die op interprofessioneel of sectoraal niveau of op het niveau van de onderneming worden gesloten, brengen de machtsverhoudingen echter in evenwicht in die zin dat de werkgevers de minimumvoorwaarden moeten respecteren.

5.1.1.2.3.2 Beleidslijnen voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid

De werkgevers van de privésector beschikken over tal van mogelijkheden om werknemers aan te werven in het kader van inschakelingsprogramma's (Activa, DSP, art. 60, Stage First, begeleiding, ...). Uit ons gesprek met het Observatorium van de referentieprijs voor de overheidsopdrachten⁹³ blijkt

het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

⁹² Art. 9, § 2 en 11, § 3 van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

⁹³ De belangrijkste opdracht van het Observatorium van de referentieprijs voor de overheidsopdrachten bestaat erin om de aanbestedende overheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij te staan bij de analyse van de ingediende prijzen, in het kader van hun verplichting, vastgesteld in artikel 35 en volgende van het koninklijk besluit van 18 april 2017 betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten in de klassieke sectoren (voorheen in artikel 21 van het koninklijk besluit van 15 juli 2011), om de offertes na te kijken en in voorkomend geval de abnormaal lage of hoge offertes af te keuren na analyse van de

dat de inschrijvers hun lage prijzen vaak rechtvaardigen door het feit dat ze tewerkstellingshulp genieten. Het is moeilijk om dit rechtstreeks te controleren bij de betrokken ondernemingen. De rechtspraak van de Raad van State bevat echter verschillende voorbeelden die deze praktijk lijken te bevestigen⁹⁴.

Wij zijn evenwel van mening dat, in de vergelijking die we hier maken, het effect van deze maatregelen niet doorslaggevend is. De overheid lijkt immers – zoals we zullen zien – even vaak of zelfs vaker gebruik te maken van deze inschakelingscontracten.

5.1.1.2.3.3 Arbeids- en loonvoorwaarden

5.1.1.2.3.3.1 Noodzaak van een sectorale benadering (en de grenzen ervan)

Rechtvaardiging - Waar de arbeids- en loonvoorwaarden in de Brusselse overheid globaal gezien dezelfde zijn voor alle personeelsleden van eenzelfde graad en met eenzelfde anciënniteit, bestaat een dergelijke gelijkheid niet in de privésector. Een privéwerkgever blijft in principe vrij om bepaalde werknemers conventioneel voordelen toe te kennen en andere niet, zolang hij zich houdt aan de minimumregels die zijn vastgelegd in het arbeidsrecht. Deze minimumregels zijn overigens niet volledig uniform. Er is weliswaar een gemeenschappelijke basis bestaande uit de sociale wetgeving en de collectieve arbeidsovereenkomsten die worden gesloten in de Nationale Arbeidsraad. Wat de arbeidsvoorwaarden en, meer nog, de loonvoorwaarden betreft, moeten we echter vaststellen dat een groot deel van de regelgeving gebaseerd is op bepalingen die op sectoraal niveau worden vastgelegd door de sectorale of subsectorale paritaire comités. Door deze versnippering van het normenveld in de privésector, moeten we naast de algemene regels van het arbeidsrecht, ook de regelgeving beschouwen die van toepassing is in de verschillende activiteitensectoren die *a priori* betrokken zijn bij ons onderzoek, namelijk de sectoren schoonmaak (PC 121), bewaking (PC 317), park- en tuinonderhoud (PC 145), onderhoudswerken (PC 124) en catering (PC 302). Hierna zullen we vooral focussen op de situatie van het arbeiderspersoneel aangezien de meeste werknemers in de lager geschoolde functies die we hier onderzoeken tot deze categorie behoren.

Verbondenheid aan de economische sector - Hierbij dient benadrukt dat, vanuit juridisch standpunt, de verbondenheid aan een van deze paritaire comités gebaseerd is op de hoofdactiviteit⁹⁵ van de onderneming en niet op het de activiteit van de werknemers. Het principe bestaat er met andere woorden in dat alle personeelsleden van eenzelfde werkgever tot hetzelfde paritair comité behoren wanneer dat een gezamenlijk comité is voor arbeiders en bedienden (PC 3...), of tot een specifiek comité voor arbeiderspersoneel (PC 1...) of bediendenpersoneel (PC 2...), ook als de werknemer een taak uitvoert die niet overeenstemt met de hoofdactiviteit van de onderneming. Op een werknemer die de lokalen van een bewakingsbedrijf schoonmaakt, zijn dus de bepalingen van PC 317 van toepassing en niet de bepalingen van PC 121.

De bedrijven waaraan de GOB en de onderzochte overheidsinstellingen schoonmaak-, onderhouds- en bewakingstaken hebben uitbesteed, zijn doorgaans bedrijven die gespecialiseerd zijn in deze domeinen. De betrokken externe personeelsleden genieten dus meestal de arbeidsvoorwaarden die zijn vastgelegd in het paritair comité waarvan de titel overeenstemt met hun activiteit op het terrein. Uit de gesprekken die we voerden blijkt dat de schoonmaaktaken vooral worden toegekend aan de volgende ondernemingen: de nv Laurenty, de nv Group Cleaning & Services, de nv Jette Clean, de nv. Kose Cleaning... of ondernemingen die voor hun arbeiderspersoneel zijn onderworpen aan de normen

prijsonderdelen die ze bevatten en na interpellatie van de inschrijver zodat deze ze kan toelichten en in voorkomend geval de vereiste bijkomende inlichtingen kan verstrekken (art. 35).

⁹⁴ RvS, 21 maart 2018, Misanet, nr. 241.061

⁹⁵ De bepaling van het toepassingsgebied van PC 317 voor bewakings- en of toezichtdiensten vormt een uitzondering op deze regel. Ze beoogt immers niet alleen de bedrijven of delen van bedrijven waarvan de hoofdactiviteit bewaking is, maar ook de bedrijven of delen ervan die deze prestaties bijkomend verrichten voor rekening van derden .

van PC 121. Dezelfde vaststelling geldt ook voor de bewakingstaken en voor de personeelsleden van de nv Securitas die onder het PC 317 vallen.

Uitzonderingen - Op bepaalde externe werknemers zijn de sectorale bepalingen die overeenstemmen met de aard van de uitbestede taken echter niet van toepassing.

De uitzendkrachten - Omdat uitzendkrachten niet worden tewerkgesteld door de inschrijver, zijn ze onderworpen aan de bepalingen van het paritair comité waaronder het bureau dat hen tewerkstelt ressorteert, namelijk het PC 322 voor de uitzendarbeid en de erkende ondernemingen die buurtwerken of -diensten leveren. De effecten van deze uitsluiting worden echter getemperd door de regel die bepaalt dat de uitzendkracht recht heeft op eenzelfde loon en op minstens gelijkwaardige voordelen als diegene waarop hij recht zou hebben gehad indien hij onder dezelfde voorwaarden als vast werknemer door de gebruiker was in dienst genomen⁹⁶. Deze regel is echter niet van toepassing als een gelijkwaardig voordeel is voorzien in het PC 322⁹⁷ (bv. eindejaarspremies). Uitzendkrachten kunnen enkel aan het fonds voor bestaanszekerheid (hierna het FBZ) van het paritair comité waaronder de gebruiker ressorteert worden onderworpen als het toepassingsgebied van dat fonds uitdrukkelijk werd uitgebreid tot uitzendkrachten⁹⁸. In geen enkele van de onderzochte sectoren is dat echter het geval. Het gevolg is dat de uitzendkrachten niet de vaak aanzienlijke aanvullende voordelen genieten die worden verleend door het FBZ van de sector waarin ze zijn tewerkgesteld en dat de uitzendbureaus dus geen bijdragen moeten storten aan dit fonds. Het feit dat er geen bijdragen moeten worden gestort aan het FBZ, maakt uitzendarbeid bijzonder aantrekkelijk voor de werkgevers van de betrokken sectoren. In sommige sectoren, waaronder met name de bouwsector, wordt het feit dat de uitzendkrachten niet zijn aangesloten bij het sectoraal pensioenfonds gecompenseerd door de toekenning van een specifieke premie.

De sociale economie - Een tweede voorbeeld van niet-overeenstemming tussen de aard van de uitbestede activiteit en de toepassing van de overeenstemmende sectorale regels, zien we bij de gunning van opdrachten aan de sociale economie. De gesubsidieerde bedrijven voor aangepast werk en de erkende of gesubsidieerde sociale werkplaatsen hangen immers af van het PC 327, terwijl heel wat initiatieven van sociale inschakelingseconomie (bv de PIOW's) ressorteren onder het PC 329. Het gevolg is dat de minimale arbeids- en loonvoorwaarden die gelden voor de werknemers die worden tewerkgesteld in het kader van deze initiatieven, doorgaans niet dezelfde zijn - en vaak veel lager - als deze voor de werknemers in het traditionele economische circuit. Dit werd al meermaals betwist in het kader van de gunning van bepaalde opdrachten, waarbij de traditionele ondernemingen kloegen dat zij door toedoen van de bedrijven voor sociale economie het slachtoffer zijn van een vorm van 'sociale dumping'⁹⁹.

5.1.1.2.3.3.2 De schoonmaaksector (PC 121)

Minimumloon – De bepaling van het barema dat van toepassing is in de schoonmaaksector is gebaseerd op een functieclassificatie vastgelegd in een CAO van 11 juni 2009¹⁰⁰. Deze categorieën variëren naargelang de technische moeilijkheid van het aan de werknemers opgelegde werk. Er wordt

⁹⁶ Art. 10 en 10bis van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers, *B.S.*, 20 augustus 1987.

⁹⁷ Art. 10, 2e lid van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

⁹⁸ Artikel 12 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers.

⁹⁹ Zie met name, in het kader van een opdracht voor de schoonmaak van lokalen van de FOD Binnenlandse Zaken, het geschil tussen de nv Kose Cleaning en Village n° 1 Reine Fabiola; RvS (susp.), 15 december 2016, Kose Cleaning, nr. 236.807.

¹⁰⁰ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 121 voor de schoonmaak) van 11 juni 2009 (94.699) betreffende de functieclassificatie, gewijzigd door de collectieve arbeidsovereenkomsten van 7 december 2012 (112.617), 28 januari 2014 (120.653) en 20 juni 2017 (140.558).

met name een onderscheid gemaakt tussen de gewone schoonmaak van kantoren (cat. 1.A), het wassen van ruiten op grote hoogte (cat. 4) of industriële schoonmaak (cat. 1.B)¹⁰¹.

N.B.: De meeste taken die zijn omschreven in de bestekken die we konden inkijken, behoren tot de categorie 1.A, behalve eventueel de schoonmaak van de industriële lokalen van de sites die worden beheerd door de Haven van Brussel en het wassen van ruiten. Wanneer een werknemer hoofdzakelijk (> 50 %) wordt ingezet voor de schoonmaak van sanitaire installaties, behoort hij tot categorie 1.B. voor het geheel van zijn post. We beschikken echter over geen enkele aanwijzing dat een dergelijke situatie zou bestaan in de onderzochte instellingen. In ons onderzoek zullen we dus uitsluitend rekening houden met categorie 1.A.

Tabel 5-3 Loon

Minimumbasisuurloon:	12,8970 €/uur (cat. A.1 – geldig op 1/1/2018) ¹⁰²
Gemiddeld maandloon (stelsel 37u/week):	2.067,66 €/maand (cat. 1.A – geldig op 1/1/2018)

Bij het barema van categorie 1.A wordt geen rekening gehouden met de anciënniteit (dat is wel het geval voor categorie 4 "werken op grote hoogte"). De schoonmakers worden voor hun anciënniteit beloond met een jaarlijkse premie en met bijkomende betaalde vakantiedagen (zie verder). Omgekeerd, wanneer een werknemer van de sector overgaat naar een hoger verantwoordelijkheidsniveau, wordt zijn basisloon verhoogd met + 5 % voor brigadiers(ers)¹⁰³ en met + 10 % voor ploegchefs¹⁰⁴.

De arbeiders van de schoonmaaksector genieten verschillende premies en vergoedingen, met name een vergoeding voor werkkledij (7,42 € netto/maand), de ARAB-vergoeding (1,63 € netto/gepresteerde dag), een tussenkomst in de kosten van de kinderoppas van een ziek kind (0,75 €/h), mobiliteits- en verplaatsingspremies, een tussenkomst in de kosten van de woon-werkverplaatsing. Deze premies en vergoedingen worden hen rechtstreeks uitbetaald door de werkgever. Een eindejaarspremie gelijk aan 10,199 % van het brutojaarloon, een vakbondspremie van 135 € en aanzienlijke bijkomende voordelen van sociale zekerheid worden hen toegekend via het sectorale FBZ (fsend)¹⁰⁵.

Arbeidstijd - De wekelijkse arbeidstijd in de schoonmaaksector werd verlaagd tot gemiddeld 37 uur (36,5 uur als we rekening houden met de 3 arbeidsduurverminderingdagen) over een periode van één jaar. Elk bijkomend gepresteerd uur geeft recht op een loontoeslag van 50 % en op inhaalrust. Nachtarbeid (min. 6 gepresterde uren tussen 22 uur en 6 uur) geeft recht op een verhoging met +2,3730 €/uur, zaterdagwerk op een loontoeslag van +25 % en zondagwerk of werken op een feestdag op een loontoeslag van +100 %. Er is ook een permanentiepremie voorzien.

N.B.: Hoewel een groot deel van de schoonmaaktaken in de lokalen worden uitgevoerd buiten de uren dat ze worden gebruikt door het personeel, lijkt geen enkel element dat we hebben verzameld te bevestigen dat een deel van het uitbestede werk zou worden uitgevoerd in deze specifieke periodes.

¹⁰¹ Het gebruik van machines of het frequent dragen van zware lasten kan een invloed hebben op de classificatie van het werk. Er wordt echter benadrukt dat de bedieners van schrobzuigmachines in principe nog onder de categorie 1.A "gewone schoonmaak" vallen. Daarom leek het ons niet nodig om ze in aanmerking te nemen.

¹⁰² Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 121 voor de schoonmaak) van 30 juni 2011 betreffende de lonen, loontoeslagen en premies.

¹⁰³ Artikel 15 b van de voormelde sectorale CAO van 30 juni 2011 omschrijft het begrip 'brigadier/brigadierster' als volgt: "Een brigadier(-ster) is een persoon die door de werkgever wordt aangewezen om een ploeg te leiden van drie tot vijf personen in categorie 4, of van vijf tot negen personen in andere categorieën. "

¹⁰⁴ Artikel 15 a van de voormelde sectorale CAO van 30 juni 2011 omschrijft het begrip 'ploegchef' als volgt: "Een ploegchef is een persoon die door de werkgever wordt aangewezen om een ploeg te leiden van minimum zes personen in categorie 4, of van minimum tien personen in de overige categorieën."

¹⁰⁵ Meer informatie vindt men op www.fsend-sfsoo.be.

Vakantie – De voltijds tewerkgestelde arbeiders hebben recht op 4 weken jaarlijkse vakantie, d.w.z. 24 dagen (in de arbeidsregeling 6 dagen/week) of 20 dagen (in de arbeidsregeling 5 dagen/week)¹⁰⁶. Deze periodes worden vergoed met vakantiecheques die overeenstemmen met het enkelvoudig en dubbel vakantiégeld (15,48 % van het brutojaarloon van het voorgaande jaar) dat wordt uitbetaald door de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). Het aantal wettelijke vakantiedagen waarop de werknemer recht heeft wordt jaarlijks berekend naargelang de som van de werkelijk gepresteerde arbeidsdagen en de daarmee gelijkgestelde dagen in het referentiejaar (vakantiejaar), dus in het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin het recht op vakantie in principe wordt uitgeoefend¹⁰⁷. Net als in de privésector hoeven de werknemers van de schoonmaaksector in principe niet te werken op de 10 wettelijke feestdagen¹⁰⁸ en genieten ze ook (betaald) omstandigheidsverlof¹⁰⁹ of verlof om dwingende redenen (in principe niet betaald)¹¹⁰.

In de schoonmaaksector genieten de arbeiders bovendien een arbeidsduurverminderingdag om de 4 maanden, evenals bijkomende betaalde vakantiedagen verbonden aan hun anciënniteit, naar rato van één bijkomende dag per 1000 dagen RSZ, over een periode van 5 opeenvolgende jaren in deze sector.

Werkzekerheid - De werknemers van de schoonmaaksector genieten een (relatieve) werkzekerheid die wordt gegarandeerd door de algemene regels van het arbeidsrecht, met name door de bepalingen inzake de vooropzegtermijn, en door CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag¹¹¹. Een bijzondere regeling voor de personeelsovername van de uittredende onderneming werd voorzien in geval van hergunning van een opdracht¹¹².

5.1.1.2.3.3.3 De bewakingssector (PC 317)

Minimumloon - Het toepasbare barema wordt bepaald op basis van een functieclassificatie die voor de sector is vastgelegd door een CAO van 12 december 2013¹¹³. De arbeiders die zijn tewerkgesteld in de bewakingssector zijn opgenomen in 8 bijzondere beroepsklassen, afhankelijk van de opdrachten die hen worden toevertrouwd. Van deze beroepen stemt de functie van "statische agent" *a priori* het best overeen met de bewakingsactiviteit die wordt verricht voor rekening van de onderzochte instellingen of besturen. De CAO van 12 december 2013 onderscheidt drie categorieën van statische agenten.

De statische agent (basiscategorie, SB) is degene die hoofdzakelijk de volgende bewakingstaken uitvoert: *"aanwezigheid met uitvoering van taken van bewaking van personen, gebouwen, handelspanden of andere gebouwen, goederen. Deze taken zullen eventueel uitgevoerd worden met behulp van technische en/of elektronische middelen"*. Meer concreet preciseert artikel 3 van de CAO dat deze functie onder andere één of meer van de volgende taken omvat: preventieve ronden/opdrachten; het uitoefenen van controle op in- en uitgangen; het openen van baren en poorten; het uitoefenen van controle en het in uniform voorkomen van diefstal in

¹⁰⁶ Art. 3 van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, B.S., 30 september 1971.

¹⁰⁷ Recent werden verschillende systemen ingevoerd om de werknemers de mogelijkheid te bieden om betaalde vakantie te nemen vanaf het eerste dienstjaar, met name de 'jongerenvakantie' of 'Europese vakantie'.

¹⁰⁸ Zie koninklijk besluit van 18 april 1974 tot bepaling van de algemene wijze van uitvoering van de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen, B.S., 24 april 1974.

¹⁰⁹ Koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, [de dienstboden,] de bedienden en de werknemers aangeworven voor de Dienst op Binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, B.S., 21 september 1963.

¹¹⁰ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 45 van 19 december 1989, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, houdende invoering van een verlof om dwingende redenen.

¹¹¹ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 109 van 12 februari 2014, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de motivering van het ontslag.

¹¹² Zie sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 121) van 12 mei 2003 betreffende de personeelsovername ten gevolge van een overdracht van een onderhoudscontract.

¹¹³ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 317) van 12 december 2013 betreffende de beroepenclassificatie.

verkoopoppervlakten; het beantwoorden en het registreren van telefoonoproepen; het overbrengen van boodschappen; het uitvoeren van gestandaardiseerde en repetitieve administratieve taken, eventueel met PC (invullen van bestaande documenten); het uitvoeren van handenarbeid die samengaat met de bewakingsopdracht; het gebruik van één taal die een actieve kennis veronderstelt en tevens geëist wordt door de klant (cumulatieve voorwaarden).

De gekwalificeerde bewakingsagenten (SQ) zijn diegenen die tot hoofdtak één of meerdere van de volgende taken hebben:

1. Prestaties van categorie SB die effectief worden uitgevoerd met paard of met X-ray;
2. Prestaties van categorie SB, maar waar het noodzakelijk is, voor de uitvoering ervan, op vraag van de werkgever, of voor andere redenen van interne of externe aard (bijv. het lastenboek, het wettelijk kader,) in het bezit te zijn van een getuigschrift van hulpbrandweerman (basisopleiding Anpi, theorie en lokaal -en openluchtpraktijk, 20 uur uit de modules met codes Cl, C2, DU, D12, D2, D21, D22);
3. Activiteiten van "portier" na het volgen van de nodige opleiding;
4. Uitvoeren van specifieke activiteiten van luchtvaartveiligheid zoals opgelegd door de Europese en internationale wetgeving: veiligheids- en toegangscontrole op en van personeel, voertuigen, passagiers, bagage en vliegtuigen. Deze taken worden uitgevoerd op manuele wijze en/of door middel van detectieapparatuur, met uitzondering van X-ray apparaten;
5. Gebruik van twee talen die een actieve kennis veronderstellen en tevens geëist worden door de klant (cumulatieve voorwaarden).

De expert bewakingsagenten (SE) zijn diegenen die voor de uitvoering van hun hoofdtak de volgende specifieke bekwaamheden moeten bezitten en/of opleidingen moeten hebben gevolgd en die een of meerdere van de volgende opdrachten uitvoeren:

1. Het actief werken met PC (andere taken dan eenvoudige en/of weerkerende administratieve taken), raadpleging, registratie en/of codering;
2. Bovenop de hoofdtak van bewaking, het uitvoeren van eenvoudige coördinatie- en instructietaken, op vraag van de werkgever, voor kleine groepen en onder leiding van een brigadier of instructeur;
3. Het hebben van een specifieke verantwoordelijkheid op het vlak van het beheren, het toezicht houden op en het tussenkomen in geval van evacuatie bij brand, bij een ongeval en/of bij een incident of technisch risico, waarvoor het noodzakelijk is in het bezit te zijn van een opleiding/getuigschrift brandweerman (gespecialiseerde opleiding Anpi, modules en codes El, Eli, E12, FI, hetzij in totaal 3 dagen);
4. Gebruik van drie talen die een actieve kennis veronderstellen en tevens geëist worden door de klant (cumulatieve voorwaarden).

N.B.: Uit het onderzoek van de bestekken die we hebben kunnen inkijken, blijkt dat de aanbestedende overheden (onder meer Actiris¹¹⁴) soms eisen dat de bewakingsagenten op hun dienst minstens behoren tot de categorie van de gekwalificeerde bewakingsagenten (SQ), wat makkelijk kan worden verantwoord in het licht van de tweetaligheid van de betrokken instellingen.

Tabel 5-4 Loon

Minimumbasisuurloon:	14,3455 €/u (cat. SQ > 3 maanden – geldig op 1/07/2017)
	14,1750 €/u (cat. SB > 3 maanden – geldig op 1/07/2017)
	14,5161 €/u (cat. SE > 3 maanden – geldig op 1/07/2017)
Gemiddeld maandloon (stelsel 37u/week):	2.300,06 €/maand (cat. SQ > 3 maanden – geldig op 1/07/2017)

¹¹⁴ Bestek nr. 39/2015 (Actiris) – bewakingsopdracht, p. 29.

Het barema van de bewakingsagenten omvat slechts twee aparte loonschalen gebaseerd op anciënniteit: een basisbarema en een barema voor "nieuw aangeworvenen" die in de eerste 3 maanden (of 100 dagen) dienst slechts 95 % van het basisloon krijgen. De voormelde bedragen zijn de bedragen van de normale categorie (100 %). Na 3 maanden dienst worden de bewakingsagenten voor hun anciënniteit beloond met een jaarlijkse premie¹¹⁵ en met bijkomende betaalde vakantiedagen (zie verder).

De bewakingsagenten genieten ook verschillende premies en vergoedingen, met name de vergoeding voor werkkledij (14,44 € netto/maand), de ARAB-vergoeding en een tussenkomst in de kosten van de woon-werkverplaatsingen, die hen rechtstreeks worden uitbetaald door de werkgever. De bewakingsagenten die prestaties verrichten met een hond ontvangen bovendien een bijkomende premie (0,2601 €/uur), evenals in voorkomend geval een vergoeding voor het onderhoud van de hond (99,16 €/maand). Ook een "wapenpremie" (0,1953 €/uur) is voorzien. Een buitengewone vakantietoelage gelijk aan 8,33 % van het brutojaarloon, een vakbondspremie van 135 € en aanzienlijke bijkomende voordelen van sociale zekerheid worden hen toegekend via het sectorale FBZ (fsend)¹¹⁶.

Arbeidstijd - De wekelijkse arbeidstijd in de bewakingssector werd verlaagd tot gemiddeld 37 uur over een periode van één jaar. Voor de statische bewakingsagenten is de arbeidstijd vastgesteld op maximaal 48 uur/week en 12 uur/dag. Elk bijkomend gepresteerd uur geeft recht op een loontoeslag van 50 % en op inhaalrust. In deze sector worden tal van nachtelijke en weekendprestaties verricht. Nachtarbeid (tussen 22 uur en 6 uur) geeft recht op een verhoging met +3,1894 €/uur, zaterdagwerk op een verhoging met +2,1263 €/uur, zondagwerk op een verhoging met +2,8350 €/uur en weken op een feestdag op een verhoging met 4,2525 €/uur¹¹⁷. De bewakingsagenten genieten minstens 20 vrije weekends per jaar.

Het werkrooster is in de bewakingssector doorgaans flexibel. De bewakingsagenten ontvangen hun maandplanning doorgaans tussen de 22e en de 25e van de voorgaande maand. De bewakingsagent die niet over een volledig werkrooster beschikt, is in principe verplicht om de oproepen van zijn werkgever te beantwoorden indien de werkgever hem 48 uur op voorhand verwittigt. Er is ook een *standby*-premie voorzien.

Vakantie – De voltijds tewerkgestelde bewakingsagenten hebben recht op 4 weken jaarlijkse vakantie, d.w.z. 24 dagen (in de arbeidsregeling 6 dagen/week) of 20 dagen (in de arbeidsregeling 5 dagen/week)¹¹⁸. Deze periodes worden vergoed met vakantiecheques die overeenstemmen met het enkelvoudig en dubbel vakantiégeld (15,48 % van het brutojaarloon van het voorgaande jaar) dat wordt uitbetaald door de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). Het aantal wettelijke vakantiedagen waarop de werknemer recht heeft wordt jaarlijks berekend naargelang de som van de werkelijk gepresteerde arbeidsdagen en de daarmee gelijkgestelde dagen in het referentiejaar (vakantiejaar), dus in het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin het recht op vakantie in principe wordt uitgeoefend¹¹⁹. Net als in de privésector hoeven de werknemers van de bewakingssector in

¹¹⁵ De anciënniteitspremie wordt momenteel vastgesteld als volgt: 99,16 € (na 5 jaar anciënniteit), 198,31 €/jaar (na 10 jaar); 247,89 €/jaar (na 15 jaar); 371,84 €/jaar (na 20 jaar); 495,79 €/jaar (na 25 jaar); 619,73 € (na 30 jaar). Bij deze berekening wordt rekening gehouden met de 'contractuele anciënniteit', d.w.z. ofwel de conventionele anciënniteit ofwel de anciënniteit die het gevolg is van een overname van een commercieel contract, met inbegrip van de overnames van vóór 1997.

¹¹⁶ Meer informatie vindt men op www.fseg.be/ouvriers.

¹¹⁷ Deze verhoging wordt verdubbeld vanaf de 7e gewerkte feestdag.

¹¹⁸ Art. 3 van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, B.S., 30 september 1971.

¹¹⁹ Recent werden verschillende systemen ingevoerd om de werknemers de mogelijkheid te bieden om betaalde vakantie te nemen vanaf het eerste dienstjaar, met name de 'jongerenvakantie' of 'Europese vakantie'.

principe niet te werken op de 10 wettelijke feestdagen¹²⁰ en genieten ze ook (betaald) omstandigheidsverlof¹²¹ of verlof om dwingende redenen (in principe niet betaald)¹²².

In de bewakingssector genieten de bewakingsagenten bovendien bijkomende betaalde vakantiedagen op basis van anciënniteit, naar rato van één bijkomende dag om de 5 jaar¹²³. Vanaf 1 januari 2018 zal bovendien jaarlijks een 'eindeloopbaandag' worden toegekend aan werknemers ouder dan 55 jaar met minstens 10 jaar anciënniteit in de sector. Deze vakantiedagen zijn ten laste van de werkgever.

Werkzekerheid - De werknemers van de bewakingssector genieten een (relatieve) werkzekerheid die wordt gegarandeerd door de algemene regels van het arbeidsrecht, met name door de bepalingen inzake de vooropzegtermijn, en door CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag¹²⁴. Een bijzondere regeling voor de personeelsovername van de uittredende onderneming werd voorzien in geval van hergunning van een opdracht¹²⁵.

5.1.1.2.3.3.4 Park- en tuinonderhoud (PC 145.04)

Minimumloon - Het barema dat van toepassing is in het PC 145.04 wordt bepaald op basis van een specifieke functieclassificatie voor tuinbouwbedrijven waarvan de hoofdactiviteit bestaat in het inplanten en onderhouden van parken en tuinen, vastgesteld in een CAO van 30 juni 2014¹²⁶. Deze CAO voorziet 5 categorieën, afhankelijk van de anciënniteit, de specialisatie en de verantwoordelijkheid van de werknemer.

Categorie 1 - Tot de categorie 1 behoren de werknemers die starten zonder ervaring en zonder opleiding in de groensector en die niet zelfstandig kunnen werken. Wie minstens 18 maanden deze functie heeft uitgeoefend, gaat over naar categorie 2.

Categorie 2 - Tot deze categorie behoren de basiswerknemers met ervaring. Zij beoefenen hun job onder de verantwoordelijkheid van een ander persoon die de eindverantwoordelijkheid draagt. Desalniettemin wordt van hen een zekere zelfstandigheid inzake de uitvoering van het werk verwacht. Zij worden niet geacht polyvalent inzetbaar te zijn.

Categorie 3 - Hiertoe behoren de werknemers die zelfstandig alle technische functies uitoefenen en hiertoe over een zekere polyvalentie inzake taken (cfr. grondwerkzaamheden (bewerkingen, bemestingen, chemische en/of mechanische onkruidbeheersing, ...), beplantingswerkzaamheden (snoeien, maaien, aanplanten, zaaien, aanbinden, gewasbescherming, ...), constructiewerkzaamheden (bestratingen, tuinmuurtjes en -trappen, afsluitingen, ...), ...) moeten beschikken]. Zij hebben verantwoordelijkheid over de kwaliteit van de resultaten van hun eigen werk.

Categorie 4 - Hiertoe behoren de werknemers die zelfstandig alle technische functies uitoefenen en hiertoe over een zekere polyvalentie inzake taken (cfr. grondwerkzaamheden (bewerkingen, bemestingen, chemische en/of mechanische onkruidbeheersing, ...), beplantingswerkzaamheden

¹²⁰ Zie koninklijk besluit van 18 april 1974 tot bepaling van de algemene wijze van uitvoering van de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen, B.S., 24 april 1974.

¹²¹ Koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, [de dienstboden,] de bedienden en de werknemers aangeworven voor de Dienst op Binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, B.S., 21 september 1963.

¹²² Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 45 van 19 december 1989, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, houdende invoering van een verlof om dwingende redenen.

¹²³ Art. 8, § 9 van de sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 317) van 29 september 2017 betreffende de anciënniteit.

¹²⁴ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 109 van 12 februari 2014, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de motivering van het ontslag.

¹²⁵ Zie sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 317) van 23 juni 2017 betreffende de personeelsovername ingevolge de overgang van een commercieel contract.

¹²⁶ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 145) van 30 januari 2014 betreffende de vaststelling van de loon- en arbeidsvoorwaarden voor de werknemers werkzaam in de ondernemingen voor het inplanten en onderhouden van parken en tuinen.

(snoeien, maaien, aanplanten, zaaien, aanbinden, gewasbescherming, ...), constructiewerkzaamheden (bestratingen, tuinmuurtjes en -trappen, afsluitingen, ...), ...) moeten beschikken]. Zij geven bovendien zelf leiding aan één of meerdere medewerkers uit de lagere categorieën, en hebben verantwoordelijkheid over de kwaliteit van de resultaten van hun eigen werk en dat van hun medewerkers waaraan zij leiding geven. Behoren ook tot deze categorie:

- de werknemers uit de categorie 3 die in hoofdzaak onderhoudswerkzaamheden verrichten langs wegen aangeduid met de verkeerstekens F5 en F9 en langs wegen met twee of meer baanvakken, gescheiden door een bezaaide of beplante middenberm;
- de werknemers uit de categorie 3 die regelmatig of in hoofdzaak boomverzorgingswerkzaamheden verrichten;
- de werknemers die regelmatig of in hoofdzaak gevaarlijke machines besturen of bedienen (cfr. graafmachine, klepelmaaier, hoogtewerker,...).

Categorie 5 - Tot deze categorie behoren de werknemers die leiding moeten geven aan werknemers van de categorie 4. Zij hebben verantwoordelijkheid over de kwaliteit van de resultaten van hun eigen werk en dat van hun medewerkers waaraan zij leiding geven.

Tabel 5-5 Loon

Minimumbasisuurloon:	13,01 €/u (cat. 2 ¹²⁷ – anc. 5-9 jaar – geldig op 1/1/2018) € 14,15/u (cat. 4 ¹²⁸ – anc. 5-9 jaar – geldig op 1/1/2018)
Gemiddeld maandloon (arbeidsregeling 37u/week:	2.142,31 €/maand (cat. 2 – anc. 5-9 jaar)

In PC 145.04 wordt bij de bepaling van het barema ook de leeftijd in aanmerking genomen. Het basisbarema (100 %) wordt toegekend aan werknemers die leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. De werknemers van 17 jaar krijgen 85 % van het basisbarema, werknemers van 15 of 16 jaar 70 %. Omgekeerd geeft de anciënniteit recht op een verhoging van het minimumbarema¹²⁹.

De werknemers van de tuinbouwbedrijven, sector parken en tuinen, genieten ook verschillende premies en vergoedingen, met name de vergoeding voor werkkledij (2,71 € netto/maand), een terugkerende forfaitaire premie ((55 €/jaar), ecocheques ((250 €/jaar) en een tussenkomst in de kosten van de woon-werkverplaatsingen, die hen rechtstreeks worden uitbetaald door de werkgever. Een eindejaarspremie waarvan het bedrag geleidelijk wordt opgevoerd naargelang de anciënniteit (van 6 % naar 8,5 % van het brutojaarloon)¹³⁰, een vakbondspremie van 135 € en bijkomende voordelen van sociale zekerheid worden hen toegekend via het sectorale FBZ¹³¹.

Arbeidstijd - De normale wekelijkse arbeidstijd in deze sector bedraagt gemiddeld 38 uur over een periode van één jaar. Elk bijkomend gepresteerd uur geeft recht op een loontoeslag van +50 % en in principe ook op inhaalrust. Nachtwerk (tussen 22 uur en 6 uur) geeft recht op een verhoging met +25 %.

Vakantie – De voltijds tewerkgestelde tuinbouwers hebben recht op 4 weken jaarlijkse vakantie, d.w.z. 24 dagen (in de arbeidsregeling 6 dagen/week) of 20 dagen (in de arbeidsregeling 5 dagen/week)¹³². Deze periodes worden vergoed met vakantiecheques die overeenstemmen met het vakantiegeld en het dubbel vakantiegeld (15,48 % van het brutojaarloon van het voorgaande jaar) dat wordt uitbetaald

¹²⁷ In de mate dat wij rekening houden met een profiel van werknemers met 5 jaar anciënniteit, moet rekening gehouden met een barema van minstens categorie 2.

¹²⁸ Categorie 4 is met name van toepassing op werknemers die in hoofdzaak werken uitvoeren aan wegbermen van grote wegen (snelwegen, autowegen, 2 baanvakken aan elke kant).

¹²⁹ Deze verhoging wordt als volgt berekend: +0,5 % (vanaf 5 jaar); +1% (vanaf 10 jaar); +1,5 % (vanaf 15 jaar); +2 % (vanaf 20 jaar).

¹³⁰ De eindejaarspremie wordt meer bepaald als volgt berekend: 6 % (anc. 6 maanden tot 5 jaar), 7 % (5 tot 15 jaar) en 8,5 % (meer dan 15 jaar) van de vergoeding over een referentieperiode van 1 juli tot 30 juni.

¹³¹ Meer informatie vindt men op www.sfipt.wixsite.com/sfipt.

¹³² Art. 3 van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, B.S., 30 september 1971.

door de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). Het aantal wettelijke vakantiedagen waarop de werknemer recht heeft wordt jaarlijks berekend naargelang de som van de werkelijk gepresteerde arbeidsdagen en de daarmee gelijkgestelde dagen in het referentiejaar (vakantiejaar), dus in het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin het recht op vakantie in principe wordt uitgeoefend¹³³. Net als in de privésector hoeven deze arbeiders in principe niet te werken op de 10 wettelijke feestdagen¹³⁴ en genieten ze ook (betaald) omstandigheidsverlof¹³⁵ of verlof om dwingende redenen (in principe niet betaald)¹³⁶.

In de tuinbouwsector werd in 2014 een systeem van 'eindeloopbaandagen' ingevoerd. Voor zover wij weten werd dit systeem niet verlengd.

Werkzekerheid - De arbeiders van de tuinbouwsector genieten een (relatieve) werkzekerheid die wordt gegarandeerd door de algemene regels van het arbeidsrecht, met name door de bepalingen inzake de vooropzegtermijn, en door CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag¹³⁷. Geen enkele bijzondere bepaling is voorzien bij verlies van een opdracht.

*5.1.1.2.3.3.5 Wegenonderhoud (PC 124)*¹³⁸

Minimumloon - Het toepasbare barema wordt bepaald op basis van een functieclassificatie die is vastgelegd door een CAO van 12 juni 2014¹³⁹. Deze CAO voorziet 6 basiscategorieën (I, I.A, II, III en IV), op basis van het studie- en specialisatieniveau en op basis van de anciënniteit.

De ongeschoolden (cat. I en I.A): De eerste ongeschoolde (cat. I) staat in voor de uitvoering van zeer eenvoudige taken (afgravingen of verplaatsing van materieel en materialen) en heeft in principe geen diploma in het bouwbedrijf. Na 9 maanden dienstverrichtingen wordt de ongeschoolde geëvalueerd om de overgang van categorie I naar I.A te onderzoeken. Tot de categorie I.A behoren de arbeiders die een bouwdiploma na voltijds onderwijs hebben behaald en de eerste ongeschoolden die blijf geven van een meer dan gemiddelde bekwaamheid. Na 6 maanden bedraagt hun loon minimaal dat van categorie II en na 24 maanden dat van categorie II.A.

Geoefende arbeiders en geoefende keurarbeiders (cat. II en II.A): Het betreft functies die meer vaardigheid vereisen. Voor wegenwerken kan het met name gaan om teerders, nivelleerders-voorbereiders der bekisting, voorbereiders van gegoten asfalt; bestuurders van betonmengmachines,... Tot de categorie II.A behoren de arbeiders die blijf geven van een meer dan gemiddelde bekwaamheid en bepaalde specifieke functies zoals bepaalde chauffeurs.

De geschoolde arbeiders van de 1e en 2e graad (cat. III en IV): Tot de categorie III behoren de arbeiders die hun vak grondig kennen, welke kennis slechts verworven wordt dankzij een ernstige leertijd in de werkplaats, op de bouwplaats of in een vakschool, en dit vak sedert ten minste drie jaar met een normale vaardigheid en een normaal rendement uitoefenen. Dat is met name het geval voor asfaltwerkers en kraanmannen. Tot de categorie IV behoren de arbeiders wier beroepsbekwaamheid

¹³³ Recent werden verschillende systemen ingevoerd om de werknemers de mogelijkheid te bieden om betaalde vakantie te nemen vanaf het eerste dienstjaar, met name de 'jongerenvakantie' of 'Europese vakantie'.

¹³⁴ Zie koninklijk besluit van 18 april 1974 tot bepaling van de algemene wijze van uitvoering van de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen, B.S., 24 april 1974.

¹³⁵ Koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, [de dienstboden,] de bedienden en de werknemers aangeworven voor de Dienst op Binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, B.S., 21 september 1963.

¹³⁶ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 45 van 19 december 1989, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, houdende invoering van een verlof om dwingende redenen.

¹³⁷ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 109 van 12 februari 2014, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de motivering van het ontslag.

¹³⁸ In de bepaling van het toepassingsgebied van het Paritair Comité 124 Bouwbedrijf worden wegenwerken gelijkgesteld met bouwwerken.

¹³⁹ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 124) van 12 juni 2014 betreffende de arbeiderscategorieën.

kennelijk hoger ligt dan die van de arbeiders van de vorige categorie, evenals de arbeiders die krachtige machines (> 50 pk) of specifieke machines (bv bepaalde teersproeimachines) gebruiken.

Tabel 5-6 Loon

Minimumbasisuurloon:	14,053 €/h (cat. I – geldig op 1/1/2018)
	14,750 €/u (cat. I.A – geldig op 1/1/2018)
	14,979 €/u (cat. II – geldig op 1/1/2018)
	15,727 €/u (cat. II.A – geldig op 1/1/2018)
Gemiddeld maandloon (arbeidsregeling 40u/week) - 2u ADV):	2.435,85 €/maand (cat. I – geldig op 1/1/2018)

In PC 124 wordt geen baremische anciënniteit toegepast. De anciënniteit heeft, zoals we hebben gezien, wel een zekere invloed op de bepaling van de baremische categorie en dus van de baremische schaal. Een eenmalige premie is ook voorzien als de arbeiders binnen eenzelfde onderneming een anciënniteit bereiken van 25 jaar (500 €) en vervolgens 35 jaar (700 €)¹⁴⁰. Bij de bepaling van het barema wordt ook de leeftijd in aanmerking genomen. Het basisbarema (100 %) wordt toegekend aan werknemers die leeftijd van 18 jaar hebben bereikt. Een progressief barema is voorzien voor jongeren die zijn onderworpen aan de deeltijdse schoolplicht¹⁴¹. Ook studenten genieten een specifiek barema (dat veel lager is¹⁴²). Twee categorieën van lager leidinggevend personeel genieten een bijzondere behandeling in de functieclassificatie van de arbeiders van PC 124: de ploegbazen en de meestergasten. De eersten krijgen een loontoeslag van +10 %, de tweeden een minimumloon dat overeenstemt met 120 % van het barema van categorie IV.

De arbeiders van de bouwsector genieten talrijke premies en vergoedingen, met name de vergoeding voor werkkledij (0,50 €/gepresteerde dag), ecocheques (100 €/jaar), mobiliteits- en verplaatsingsvergoedingen, eenmalige anciënniteitspremies, hoge premies voor bijzondere werken¹⁴³ (bv +25 % voor werken in een in gebruik zijnde tunnel),... die hen rechtstreeks door de werkgever worden betaald. De werknemers van de bouwsector krijgen ook weerverletzegels (om het verlies te compenseren van 50 % van hun loon op de dagen dat ze niet kunnen werken vanwege weerverlet – 2 % van het brutojaarloon) en getrouwheidszegels (soort eindejaarspremie gelijk aan 9 % van het brutojaarloon) die worden uitgekeerd door het PDOK. Een vakbondspremie van 0,62 €/gepresteerde dag (max. 135 €/jaar), een promotiepremie en tal van bijkomende voordelen van sociale zekerheid worden hen toegekend door het sectorale FBZ (Constructiv)¹⁴⁴.

Arbeidstijd - De wekelijkse arbeidstijd in deze sector bedraagt gewoonlijk 40 uur met 12 dagen ADV, dat is gemiddeld 38 uur per week over een periode van één jaar. Elk bijkomend gepresteerd uur geeft recht op een loontoeslag van +50 % en op inhaalrust. Evenwel werd een systeem van overurenkrediet ingevoerd dat een overschrijding toelaat met 180 uur per kalenderjaar tijdens de zomerperiode of periodes van intense activiteit, waarbij de werknemer kan kiezen voor hetzij een dag inhaalrust, hetzij een loontoeslag van +20 %¹⁴⁵.

In de bouwsector is het in principe verboden om werken uit te voeren vóór 7 uur en na 18 uur, op zaterdag en op zon- en feestdagen¹⁴⁶. Hierop gelden echter enkele uitzonderingen, met name als de werken niet op een ander ogenblik kunnen worden uitgevoerd. De werkgevers kunnen hun

¹⁴⁰ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 124) van 14 mei 2009 betreffende de anciënniteitspremie.

¹⁴¹ Op de leeftijd van 15 jaar krijgen ze 54 % van het basisbarema van categorie I. Vervolgens verhoogt het barema per bijkomende leeftijdsschijf van 6 maanden. Een arbeider van 17 jaar krijgt bijvoorbeeld 84 % van het basisbarema. Op 17,5 jaar krijgt hij 94 %.

¹⁴² Studenten die een bouwopleiding volgen verdienen 10,018 €/uur, diegenen die geen dergelijke opleiding volgen 9,190 €/uur.

¹⁴³ Bijzondere werken zijn op de lijst opgenomen werken die een gevoel van onzekerheid, vrees en onrust kunnen genereren of die ongezond, hinderlijk of lastig zijn.

¹⁴⁴ Meer informatie vindt men op www.constructiv.be.

¹⁴⁵ Art. 7, § 1 van het koninklijk besluit nr. 213 van 26 september 1983 betreffende de arbeidsduur in de ondernemingen die onder het paritair comité voor het bouwbedrijf ressorteren.

¹⁴⁶ Art. 4 van de wet van 6 april 1960 betreffende de uitvoering van bouwwerken.

werknemers op zaterdag laten werken gedurende maximaal 96 uur per kalenderjaar in de zomerperiode of in en periode van buitengewone werklast, mits een loontoeslag van + 50 %¹⁴⁷. Geen enkele loontoeslag is echter voorzien in geval van werken op een zondag of feestdag, tenzij het gaat om overuren die worden gepresteerd op een van deze dagen (+100 %). Ook nachtwerk is in bepaalde gevallen toegestaan, met name voor de bouw, het onderhoud en de reparatie van wegen, spoorwegen, tunnels, bruggen, havens en luchthaven en voor de installatie van bewegwijzering en het plaatsen van kabels als deze werken absoluut 's nachts moeten worden uitgevoerd omwille van hetzij het verkeer, hetzij de veiligheid of de gezondheid van de werknemers of andere personen. Nachtwerk (tussen 22 uur en 6 uur) geeft recht op een loontoeslag van +25 %.

Vakantie – De voltijds tewerkgestelde arbeiders hebben recht op 4 weken jaarlijkse vakantie, d.w.z. 24 dagen (in de arbeidsregeling 6 dagen/week) of 20 dagen (in de arbeidsregeling 5 dagen/week)¹⁴⁸. Deze vakantiedagen worden doorgaans collectief vastgelegd, meestal in de maand juli (het 'bouwverlof'). Het aantal wettelijke vakantiedagen waarop de werknemer recht heeft wordt jaarlijks berekend naargelang de som van de werkelijk gepresteerde arbeidsdagen en de daarmee gelijkgestelde dagen in het referentiejaar (vakantiejaar), dus in het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin het recht op vakantie in principe wordt uitgeoefend¹⁴⁹. Ze worden gefinancierd via een bijzonder systeem waarbij met name het FBZ is betrokken. Net als in de privésector hoeven de werknemers van de bewakingssector in principe niet te werken op de 10 wettelijke feestdagen¹⁵⁰ en genieten ze ook (betaald) omstandigheidsverlof¹⁵¹ of verlof om dwingende redenen (in principe niet betaald)¹⁵².

De arbeiders van de bouwsector die werken volgens een arbeidsregeling van 40 uur/week hebben recht op 12 dagen compensatieverlof per jaar die collectief worden vastgelegd in de kerstvakantie. Bovendien hebben ze vanaf 18 jaar anciënniteit in de onderneming recht op één bijkomende vakantiedag per jaar, ten laste van de werkgever.

Werkzekerheid - De werknemers van de bewakingssector genieten een (relatieve) werkzekerheid die wordt gegarandeerd door de algemene regels van het arbeidsrecht, met name door de bepalingen inzake de vooropzegtermijn, en door CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag¹⁵³. Geen enkele bijzondere bepaling is voorzien bij verlies van een opdracht.

¹⁴⁷ Art. 7, § 2 van het koninklijk besluit nr. 213 van 26 september 1983 betreffende de arbeidsduur in de ondernemingen die onder het paritair comité voor het bouwbedrijf ressorteren.

¹⁴⁸ Art. 3 van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, *B.S.*, 30 september 1971.

¹⁴⁹ Recent werden verschillende systemen ingevoerd om de werknemers de mogelijkheid te bieden om betaalde vakantie te nemen vanaf het eerste dienstjaar, met name de 'jongerenvakantie' of 'Europese vakantie'.

¹⁵⁰ Zie koninklijk besluit van 18 april 1974 tot bepaling van de algemene wijze van uitvoering van de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen, *B.S.*, 24 april 1974.

¹⁵¹ Koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, [de dienstboden,] de bedienden en de werknemers aangeworven voor de Dienst op Binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, *B.S.*, 21 september 1963.

¹⁵² Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 45 van 19 december 1989, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, houdende invoering van een verlof om dwingende redenen.

¹⁵³ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 109 van 12 februari 2014, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de motivering van het ontslag.

5.1.1.2.3.3.6 Catering (PC 302)¹⁵⁴

Minimumloon - In het PC 302 is de functieclassificatie vastgelegd in een CAO van 14 april 2008¹⁵⁵. De verschillende functies van de sector zijn onderverdeeld in 9 categorieën, op basis van een analytisch wegingssysteem (Universal System Berenschot) dat rekening houdt met de verantwoordelijkheidsgraad en met de complexiteit en de diversiteit van de aan de werknemer toebedeelde taken. Tot categorie I behoren bijvoorbeeld de 'afruimers', tot categorie III bijvoorbeeld de 'afwassers'. De 'kassiers(ters)' of de 'medewerk(st)ers sneldienstrestaurantie' (na 6 maanden) behoren in principe tot categorie IV en de 'ploegverantwoordelijken (crew leader)' tot categorie V.

Tabel 5-7 Loon

Minimumbasisuurloon:	
Afruimer:	€ 14,15/u (cat. 1 – anc. 5 jaar -geldig op. 1/1/2018)
Afwasser:	13,0721 €/u (cat. 3 – anc. 5 jaar -geldig op. 1/1/2018)
Medewerker sneldienstrestaurantie:	13,4306 €/u (cat. 3-4 – anc. 5 jaar – geldig op 1/1/2018)
Kassier (geen bediende):	€ 14,15/u (cat. 4 – anc. 5 jaar -geldig op. 1/1/2018)
Crew leader:	14,1073 €/u (cat. 5 – anc. 5 jaar – geldig op 1/1/2018)
Gemiddeld maandloon (arbeidsregeling 37u/week):	2.211,57 €/maand (cat. 3– geldig op 1/1/2018)

Het loon van de werknemers evolueert binnen de baremische schaal die is toegekend aan hun categorie, op basis van de anciënniteit die ze hebben verworven in de onderneming. Voor bepaalde functies (bv. 'Crew' en 'chef de partie warm of koud' gelden echter afwijkende regels¹⁵⁶. De leerlingen en studenten (met uitzondering van de hotelscholen) worden ingeschaald in twee functiecategorieën lager dan deze die overeenstemt met de functiecategorie waarin zij volgens hun referentiefunctie zouden ingeschaald worden¹⁵⁷.

De werknemers van de horecasector genieten premies en vergoedingen, met name de vergoeding voor werkkledij (1,70 €/dag voor aankoop en 1,70 €/dag voor het onderhoud van het uniform), ecocheques (250 €/maand), mobiliteits- en verplaatsingsvergoedingen en, in bepaalde gevallen, een premie voor flexibel werk, die hen rechtstreeks worden uitbetaald door de werkgever. Een vakbondspremie (135 €/jaar), een eindejaarspremie (13e maand)¹⁵⁸ en tal van bijkomende voordelen van sociale zekerheid worden hen toegekend via het sectorale FBZ van de horeca¹⁵⁹.

Arbeidstijd - De wekelijkse arbeidstijd in de bewakingssector werd verlaagd tot gemiddeld 38 uur over een periode van één jaar. Elk bijkomend gepresteerd uur geeft recht op een loontoeslag van +50 % en op inhaalrust. Nachtwerk (tussen middernacht en 5 uur) geeft recht op een premie van +1,2620 €/uur; werk op zon- en feestdagen geeft recht op +2 €/uur, met een maximum van 12 €/dag.

Vakantie – De voltijds tewerkgestelde arbeiders hebben recht op 4 weken jaarlijkse vakantie, d.w.z. 24 dagen (in de arbeidsregeling 6 dagen/week) of 20 dagen (in de arbeidsregeling 5 dagen/week)¹⁶⁰. Deze periodes worden vergoed met vakantiecheques die overeenstemmen met het vakantiegeld en het dubbel vakantiegeld (15,48 % van het brutojaarloon van het voorgaande jaar) dat wordt uitbetaald door de Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie (RJV). Het aantal wettelijke vakantiedagen waarop de

¹⁵⁴ Het PC 302 voor het hotelbedrijf is bevoegd voor "in het algemeen alle gelegenheden waar tegen betaling dranken worden besteld, maaltijden worden opgediend of logies wordt verschaft" (Art. 1 van het koninklijk besluit van 4 oktober 1974 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het hotelbedrijf en tot vaststelling van het aantal leden ervan). De grootste leverancier van cateringdiensten in België – de nv Sodexo – ressorteert voor zijn cateringafdeling onder het PC 302 (bedienden/arbeiders) en voor zijn schoonmaakafdeling onder het PC 121 (arbeiders) /PC200 (bedienden).

¹⁵⁵ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 302) van 14 april 2008 houdende de toepassing van de functieclassificatie in de horecasector.

¹⁵⁶ Zie art. 10 en 11 van de voormelde sectorale collectieve arbeidsovereenkomst van 14 april 2008.

¹⁵⁷ Art. 13 van de voormelde sectorale collectieve arbeidsovereenkomst van 14 april 2008.

¹⁵⁸ Meer bepaald stemt de maximumpremie overeen met 4,33keer het weekloon in de maand december.

¹⁵⁹ Meer informatie vindt men op www.horecanet.be.

¹⁶⁰ Art. 3 van de gecoördineerde wetten van 28 juni 1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers, B.S., 30 september 1971.

werknemer recht heeft wordt jaarlijks berekend naargelang de som van de werkelijk gepresteerde arbeidsdagen en de daarmee gelijkgestelde dagen in het referentiejaar (vakantiejaar), dus in het jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin het recht op vakantie in principe wordt uitgeoefend¹⁶¹. Net als in de privésector hoeven de werknemers van de bewakingssector in principe niet te werken op de 10 wettelijke feestdagen¹⁶² en genieten ze ook (betaald) omstandigheidsverlof¹⁶³ of verlof om dwingende redenen (in principe niet betaald)¹⁶⁴.

In de horecasector zijn anciënniteitsverloven voorzien. In ondernemingen met 50 of meer medewerkers hebben de werknemers om de 5 jaar recht op één bijkomende vakantiedag. In kleinere ondernemingen wordt de eerste bijkomende vakantiedag pas toegekend na 10 jaar anciënniteit. Sinds 2016 hebben de werknemers van 56 jaar of ouder bovendien recht op één bijkomende extralegale vakantiedag per jaar. Deze vakantiedagen zijn ten laste van de werkgever.

Werkzekerheid - De werknemers van de bewakingssector genieten een (relatieve) werkzekerheid die wordt gegarandeerd door de algemene regels van het arbeidsrecht, met name door de bepalingen inzake de vooropzegtermijn, en door CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag¹⁶⁵. Een bijzondere regeling voor de personeelsovername van de uittredende onderneming werd voorzien in geval van hergunning van een opdracht ¹⁶⁶.

5.1.1.2.3.4 Sociale bescherming

Algemene regeling- De werknemers van de externe bedrijven zijn doorgaans onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid van de werknemers. Het betreft een verplicht sociaal verzekeringssysteem dat verschillende sociale risico's dekt. Het globale beheer is in handen van de RSZ en omvat de volgende takken: werkloosheid, geneeskundige verzorging en uitkeringen (de voormalige ZIV), kinderbijslag, pensioen en de tussenkomst van het FBZ (beroepsziekten). Deze verzekeringen worden gefinancierd door sociale bijdragen – een werknemersbijdrage van 13,07 % die wordt afgehouden op het arbeidsloon en een werkgeversbijdrage, in principe vastgesteld op 24,92 % - die worden gestort aan de RSZ, door overheidsdotaties en door alternatieve financieringen. De sociale bijdragen die de werkgevers aan de RSZ storten voor de arbeiders zijn echter hoger. Het voormelde basisbedrag wordt immers in principe verhoogd met¹⁶⁷ de bijdragen voor de RJV voor de dekking van de jaarlijkse vakantie¹⁶⁸ en met de bijdragen voor de financiering van de sectorale Fondsen voor Bestaanszekerheid en/of Pensioenfondsen die in het algemeen eveneens worden geïnd door de RSZ. De arbeiders zijn

¹⁶¹ Recent werden verschillende systemen ingevoerd om de werknemers de mogelijkheid te bieden om betaalde vakantie te nemen vanaf het eerste dienstjaar, met name de 'jongerenvakantie' of 'Europese vakantie'.

¹⁶² Zie koninklijk besluit van 18 april 1974 tot bepaling van de algemene wijze van uitvoering van de wet van 4 januari 1974 betreffende de feestdagen, *B.S.*, 24 april 1974.

¹⁶³ Koninklijk besluit van 28 augustus 1963 betreffende het behoud van het normaal loon van de werklieden, [de dienstboden,] de bedienden en de werknemers aangeworven voor de Dienst op Binnenschepen, voor afwezigheidsdagen ter gelegenheid van familiegebeurtenissen of voor de vervulling van staatsburgerlijke verplichtingen of van burgerlijke opdrachten, *B.S.*, 21 september 1963.

¹⁶⁴ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 45 van 19 december 1989, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, houdende invoering van een verlof om dwingende redenen.

¹⁶⁵ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 109 van 12 februari 2014, gesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende de motivering van het ontslag.

¹⁶⁶ Zie de sectorale collectieve arbeidsovereenkomst (PC 302) van 3 december 2002 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij wijziging van een werkgever wegens een wijziging in de uitvoering van contracten aangaande de bereiding en/of bediening van maaltijden en dranken, met of zonder aanvullende diensten, in de lokalen van de begunstigde van genoemde diensten.

¹⁶⁷ Voor de werknemers die ressorteren onder het PC 124 (gebouwen en openbare werken) bestaat een bijzondere regeling.

¹⁶⁸ Voor de financiering van het vakantiegeld dat door de RJV wordt uitgekeerd voor de arbeiders, betalen de betrokken werkgevers een jaarlijkse bijdrage van 10,72 %, evenals driemaandelijke bijdragen van 5,57 %, berekend op 108 % van het brutoloon van de werknemers.

bovendien verzekerd tegen arbeidsongevallen waarvoor de werkgevers een verzekering moeten aangaan¹⁶⁹.

In het kader van deze studie kunnen we niet verder ingaan op de prestaties die aan de werknemers worden geleverd door de verschillende takken van de sociale zekerheid. In het algemeen bestaan ze in de toekenning van vervangingsinkomens (bv. werkloosheidsuitkeringen), aanvullende inkomens (bv. kinderbijslag) of de terugbetaling van kosten (bv. gezondheidszorg). De vervangingsinkomens stemmen doorgaans overeen met een percentage van het begrensde loon van de werknemer. Een voorbeeld: in geval van arbeidsongeschiktheid (met uitzondering van een arbeidsongeval of beroepsziekte), ontvangt de arbeider vanaf de 31e dag arbeidsongeschiktheid een vergoeding van zijn ziekenfonds die gelijk is aan 60 % van het brutoloon begrensd op 139,7388 € per dag¹⁷⁰, en dit gedurende het eerste jaar van arbeidsongeschiktheid (primaire arbeidsongeschiktheid). In de eerste maand geniet hij een degressief gewaarborgd loon van zijn werkgever¹⁷¹, dat - vanaf de 15e dag - wordt verhoogd met een tussenkomst van het ziekenfonds.

Aanvullende regelingen - De onderzochte sectoren hebben FBZ's en/of aanvullende pensioenen (2e pijler) ingevoerd die de werknemers een bijkomende sociale dekking bieden die we niet mogen onderschatten: aanvullende vergoedingen in geval van arbeidsongeval, vergoedingen in geval van langdurige ziekte, hospitalisatieverzekering, buitengewone vakantietoelagen, aanvullende werkloosheidsuitkeringen, aanvullend pensioenplan, enz. In de schoonmaaksector betaalt het Fonds de werknemers bijvoorbeeld, vanaf de 2e maand ziekte en gedurende periode van - afhankelijk van de anciënniteit - 6 tot 12 maanden, een aanvullende vergoeding gelijk aan 40 % van de brutovergoeding die wordt betaald door het ziekenfonds (zo behoudt de werknemer zijn loon op 84 % van het begrensde loon)¹⁷².

Deze fondsen worden gefinancierd door de werkgevers, middels bijdragen die hetzij rechtstreeks, hetzij via de RSZ worden gestort aan het Fonds. In de onderzochte sectoren bedroegen deze bijdragen in 2018:

Tabel 5-8 Sociale bescherming

Paritair comité	FBZ	Tarief	Pensioenfondsen (2e pijler)	Tarief
PC 121 Schoonmaak	Fsend ¹⁷³	15,95 %	Fsend	1,72 %
PC 317 Bewaking	Fseg ¹⁷⁴	12,39 %	Fseg	Incl. vorig tarief
PC 145 Parken en tuinen	Sfipt ¹⁷⁵	11,40 %	Pensioenfondsen (2e pijler)	2,03 %
PC 124 Bouwbedrijf	Constructiv ¹⁷⁶ PDOK + 11,22 %	11,94 % + 3 % ¹⁷⁷ + 11,22 %	Pensio B	incl. vorig tarief ¹⁷⁸
PC 302 Horeca	Horecafonds ¹⁷⁹	12,96 % + 1,40 %	Pensioenfondsen (2e pijler)	1 %

¹⁶⁹ Wet van 10 april 1971 betreffende de arbeidsongevallen, B.S., 26 april 1971.

¹⁷⁰ Loonplafond van 2018 in de arbeidsregeling 6 dagen/week.

¹⁷¹ Het systeem van de carensdag is sinds 1 januari 2014 afgeschaft.

¹⁷² Meer informatie vindt men op www.fsend-sfsoo.be.

¹⁷³ Meer informatie vindt men op www.fsend-sfsoo.be.

¹⁷⁴ Meer informatie vindt men op www.fseg.be/ouvriers.

¹⁷⁵ Meer informatie vindt men op www.sfipt.wixsite.com/sfipt.

¹⁷⁶ Meer informatie vindt men op www.constructiv.be.

¹⁷⁷ Het tarief bestaat in werkelijkheid uit een vast en een variabel gedeelte. Het variabele gedeelte is vastgesteld op 14,77 %, samengeteld als volgt: Opleidingsfonds (0,40 %), gewaarborgd inkomen (1,50 %), arbeidsduurvermindering (2,60 %) en vakantiegeld (10,27 %). Het gewaarborgd inkomen en het vakantiegeld werden bewust niet meegerekend. De bijdrage voor het gewaarborgd inkomen is immers enkel van toepassing op bedrijven met minder dan 20 werknemers en is bestemd voor de financiering van een bijzonder solidarisatiesysteem voor de tenlasteneming van de gewaarborgde inkomens (die in de andere sectoren rechtstreeks worden betaald door de werkgevers). Het vakantiegeld stemt overeen met de bedragen die in de andere sectoren worden gestort aan de RJV.

¹⁷⁸ De financiering wordt gegarandeerd door Constructiv middels de bijdragen die de werkgevers storten aan dit FBZ. Naargelang de anciënniteit die de werknemer in de sector heeft verworven varieert ze van 0,25 tot 2,65 % van het brutojaarloon.

¹⁷⁹ Meer informatie vindt men op www.horecanet.be.

De uitzonderingen – Verschillende categorieën van werknemers zijn niet onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid. Het betreft met name **studenten** die zijn aangeworven met een overeenkomst voor studenten¹⁸⁰. Aangezien ze meestal een afgeleide verzekering genieten, zijn ze niet onderworpen aan de sociale zekerheid. Enkel voor de tak arbeidsongevallen moet de werkgever een verzekering aangaan. Waar de gewone bijdragen niet zijn verschuldigd omdat deze studenten niet onderworpen zijn aan de sociale zekerheid, moet de werkgever wel een solidariteitsbijdrage betalen van 8,13 %. 5,42 % daarvan is ten laste van de werkgever en 2,71 % is ten laste van de student.

In het kader van het **tewerkstellingsbeleid** zijn soms aanzienlijke verlagingen of zelfs een volledige vrijstelling van de sociale bijdragen voorzien. Sommige activeringsbeleidslijnen resulteren bovendien niet in een echte arbeidsovereenkomst en dus ook geen echte onderwerping aan de sociale zekerheid vanwege de vrijgestelde betrekking.

De werknemers die zijn onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte, zijn niet onderworpen aan de Belgische sociale zekerheid wanneer ze hier tijdelijk prestaties verrichten (maximaal 24 maanden)¹⁸¹. Deze **gedetacheerde werknemers** blijven onderworpen aan het socialezekerheidsstelsel van het land vanwaar ze werden uitgezonden. Van de onderzochte sectoren is de detacheringsproblematiek onmiskenbaar het meest frequent in de bouwsector.

5.2 Beschouwingen van de stakeholders

5.2.1 Opmerkingen van de geïnterviewden met betrekking tot de haalbaarheid van de scenario's inzake het opnieuw investeren van activiteiten

Na de diepte-interviews hebben wij met de verschillende geïnterviewde actoren de verschillende mogelijke scenario's besproken met betrekking tot het opnieuw investeren van activiteiten waarvoor laaggeschoolde medewerkers worden ingezet. In dit deel geven wij een overzicht van de opmerkingen of bekommernissen die de stakeholders hierover hebben geformuleerd.

5.2.1.1 Het opnieuw investeren van activiteiten

Een eerste bekommernis heeft betrekking op de reële impact die het opnieuw investeren van activiteiten op het vlak van het **scheppen van banen** zou kunnen hebben. Sommige stakeholders wijzen erop dat er een risico bestaat dat dit enkel zal leiden tot een verplaatsing van arbeidskrachten van de privésector naar de overheidssector, zonder dat er echt banen worden gecreëerd. Zal men het “probleem” verplaatsen vanaf het moment dat de overheidsdiensten er alles hebben aan gedaan om de overheidssector nieuw leven in te blazen en te promoten (ongeacht of dit op het niveau van de operatoren, het gemak om artikel 60-medewerkers aan te werven, enz. is)?

Een tweede bekommernis die wordt aangehaald door de vertegenwoordigers van Leefmilieu Brussel, ligt in de moeilijkheid om aan het schoonmaakpersoneel even aantrekkelijke **financiële voorwaarden** als in de privésector te kunnen aanbieden. Dit zou de mogelijkheden van het opnieuw investeren van activiteiten in deze sector in gevaar brengen.

De kwestie van de overdracht van de loonvoorwaarden van de privé- naar de overheidssector blijft voor de meeste geïnterviewden een grote bekommernis.

¹⁸⁰ Art. 7bis van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

¹⁸¹ Art. 12 van Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

5.2.1.2 Aanpassing van het huidige uitbestedingsbeleid ten gunste van de sociale economie

Wat het alternatieve scenario van een “meer sociale” onderaanneming betreft, leggen de belanghebbenden voornamelijk de nadruk op twee bepalende factoren: de verplichte opname van sociale clausules en de persoonlijkheid van de verantwoordelijken die de overheidsopdrachten beheren.

Sommige stakeholders hebben gewezen op de moeilijkheid om gebruik te maken van diensten uit de sociale economie. Dit heeft vooral te maken met het feit dat de actoren uit deze sector doorgaans niet groot genoeg zijn om op omvangrijke aanbestedingen te kunnen reageren. Hun actieradius is bovendien erg lokaal en vaak beperkt tot het grondgebied van een specifieke gemeente. De geïnterviewde stakeholders wijzen erop dat het op het grondgebied van sommige gemeenten ontbreekt aan operatoren uit de sociale economie en zouden willen dat er actieve initiatieven in een breder gebied (alle 19 Brusselse gemeenten) worden ontwikkeld, om de operationele bekwaamheid van de operatoren uit de sociale economie te verbeteren.

5.2.1.3 Groepering van de diensten op gewestelijk niveau

Sommige stakeholders zijn van mening dat het opnieuw inbesteden van laaggekwalificeerde diensten er baat bij zou hebben om binnen één instelling te worden uitgevoerd, die voor alle gewestelijke instellingen bevoegd is. Het idee om de schoonmaakdiensten van het Gewest in een instelling van openbaar nut of bij Net Brussel te centraliseren, werd meermaals geopperd.

Enkele stakeholders hebben gewezen op het feit dat een globalisering ook mogelijk is in het kader van de onderaanneming, door bijvoorbeeld gebruik te maken van **globale opdrachten** voor alle Brusselse gewestelijke instellingen. Het idee is om een opdracht te lanceren om met een of meerdere privéoperatoren die actief zijn in de sector een raamovereenkomst te sluiten. Elke instelling voert vervolgens onderhandelingen om een subcontract te bekomen waarin de elementen zijn opgenomen die haar eigen zijn. Dergelijke initiatieven zouden al op federaal niveau bestaan.

De stakeholders van Leefmilieu Brussel vragen zich echter af of ze met globale initiatieven de bijzondere vereisten kunnen behouden die ze momenteel aan hun onderaannemers opleggen in termen van duurzaamheid en milieubescherming, in het bijzonder voor de catering- en schoonmaaksector.

5.2.2 Juridische uitvoerbaarheidsstudie

Elke wijziging in de beheerswijze van de hier onderzochte diensten (herinbesteding, openstelling voor sociale economie,...) brengt een aantal specifieke beperkingen met zich mee (5.2.2.1). Ze impliceren dat de overheid een einde stelt - of dat einde in ieder geval verwacht - aan de uitbestedingsopdracht die ze had gesloten met een privébedrijf (5.2.2.2). Hier rijst de vraag naar de kwestie van de overname van het personeel (5.2.2.3.).

5.2.2.1 Enkele specifieke beperkingen van de verschillende formules van herinbesteding

Zoals we hebben gezien kan de herinbesteding van activiteiten, die momenteel zijn uitbesteed, waarvoor lager geschoolde personeelsleden worden ingezet verschillende vormen aannemen. Met name:

5.2.2.1.1 Herinbesteding in de begunstigde dienst

Deze eerste vorm impliceert dat het personeel wordt herinbesteed in het kader van het bestuur of de instelling ten gunste waarvan de dienst wordt verricht. Het betreft hier een loutere herinbesteding van

de activiteit die overeenstemt met case 1 of 2 op de schaal van Van Garsse & Verhoelst. De lager geschoolde werknemers zouden hierbij opnieuw wezenlijk deel uitmaken van het (interne) personeel van deze entiteiten en net als elke andere werknemer worden onderworpen aan het administratieve statuut en de bezoldigingsregeling van deze entiteiten.

Deze formule impliceert een herdefiniëring van het personeelskader en/of het personeelsplan van de entiteit zodat de lager geschoolde betrekkingen eraan kunnen worden toegevoegd/ kunnen worden begroot, maar ook de posten van het vereiste begeleidingspersoneel. Deze herdefiniëring moet worden onderhandeld met de vakbonden¹⁸².

Deze betrekkingen zullen naar alle waarschijnlijkheid moeten worden ingevuld door externe aanwerving, waarvoor een behoorlijke selectieprocedure moet worden opgezet. De werknemers van het privébedrijf kunnen zich voor de openstaande betrekkingen kandidaat stellen voor zover ze voldoen aan de toelatingsvoorwaarden. Ze krijgen daarbij echter geen prioriteit. Hoogstens kunnen ze zich voor de berekening van hun baremische anciënniteit beroepen op de anciënniteit die ze hebben verworven in het kader van hun vroegere activiteit.

Tenzij uiteraard de overheid verplicht is om het personeel over te nemen dat voor deze taak was ingezet door de vroegere onderaannemer (zie verder). Zoals we zullen zien geldt de verplichting om het personeel over te nemen enkel wanneer de herinbesteding gepaard gaat met de overgang van de materiële elementen (machines, opslagplaatsen, enz.) of wanneer de arbeidskrachten de voornaamste factoren zijn bij de activiteit, bij de overname van een wezenlijk deel - in aantal en deskundigheid - van het personeel nodig voor de voorzetting van de activiteit, wat in het algemeen niet het geval zal zijn. De entiteit moet immers ondanks de overgang haar eigen identiteit behouden. Mocht de overheid daar echter toch toe worden verplicht, dan lijkt het moeilijk om die plicht te vervullen zonder de principes te schenden die het statuut oplegt, zowel op het vlak van wervingsprocedure als op het vlak van arbeidsvoorwaarden die ze deze werknemers zou kunnen bieden. In deze bijzondere situatie loopt de overheid ons inziens het risico dat de niet-overgenomen personeelsleden de betaling van hun opstapvergoeding zullen vorderen.

5.2.2.1.2 Het beheer van de dienst door een bestaande ION ten gunste van de andere

Tijdens de gesprekken werd meermaals de idee geopperd om de schoonmaakdiensten voor alle instellingen van het Waalse Gewest te centraliseren bij Net Brussel. Dat stemt overeen met case 3 op de schaal van Van Garsse & Verhoelst.

Om dat eventueel mogelijk te maken, zouden eerst en vooral de statutaire opdrachten van de overheidsinstelling moeten worden aangepast. Het uitvoeren van schoonmaakprestaties ten gunste van derden is immers geen opdracht die aan Net Brussel werd toegekend in artikel 4 van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van deze dienst¹⁸³. De verplichting om een beroep te doen op de gewestelijke wetgever vormt al een obstakel op zich.

Vervolgens zouden ook het personeelskader/personeelsplan van de instelling moeten worden aangepast en de nuttige aanwervingen moeten worden verricht, zoals we al beschreven bij de hypothese van een loutere herinbesteding.

En ten slotte zouden er specifieke bepalingen moeten worden voorzien om de opdrachten die deze personeelsleden vervullen bij andere instellingen te omkaderen. Dergelijke bepalingen zouden in principe moeten worden opgenomen in de ordonnantie tot oprichting van Net Brussel of, minstens, in deze ordonnantie een afdoende wettelijke grondslag moeten vinden. De opdracht zou kunnen worden

¹⁸² Art. 11, § 1, 1° van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel, *B.S.*, 24 december 1974.

¹⁸³ Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid, *B.S.*, 25 september 1990.

uitgevoerd op basis van vrijwillige partnerschappen of een verplichte opdracht. Net.Brussels zou normaal gezien ontsnappen aan mededinging. De diensten worden immers hoofdzakelijk geleverd aan het bestuur van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en aan rechtspersonen (ION's) die rechtstreeks afhangen van dat bestuur (uitzondering: "in house", zie verder).

Als het personeel wordt aangeworven met een arbeidsovereenkomst (in de veronderstelling dat het statuut dit toelaat, wat twijfelachtig is), moet erop worden toegezien dat het functionele gezag over het personeel dat voor die taak wordt ingezet, daadwerkelijk wordt uitgeoefend door Net Brussel en niet door de begunstigde instelling. De overdracht aan een derde van een deel van het gezag over de werknemers komt immers neer op een terbeschikkingstelling van personeel die in principe wordt verboden door artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers. Deze bepaling is ook van toepassing op de contractuele personeelsleden van de overheidssector.

5.2.2.1.3 De oprichting van een nieuwe specifieke instelling door de overheid

Dit stemt overeen met case 3 op de schaal van Van Garsse & Verhoelst.

We zullen hier niet uitweiden over de beperkingen die verbonden zijn aan de oprichting van een nieuwe publiek- of privaatrechtelijk persoon door of voor de overheid. Die beperkingen zijn talrijk en overschrijden ruimschoots het kader van deze studie. Eén vraag verdient echter bijzondere aandacht in het kader van dit rapport: in hoeverre is het mogelijk om een dergelijke rechtspersoon een monopolie te verlenen voor alles wat te maken heeft met het beheer van de dienst die eerder was toevertrouwd aan privébedrijven?

Zodra een overheid voor bepaalde prestaties een beroep doet op een persoon met een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid, is ze in principe verplicht om de concurrentie te laten spelen en, tenzij de waarde van de opdracht onder de minimumdrempels ligt, de voorschriften inzake overheidsopdrachten te respecteren. Van deze principes kan worden afgeweken als de dienstverlener, hoewel hij een afzonderlijke rechtspersoonlijkheid heeft, in de praktijk kan worden beschouwd als een onderdeel of een uitvloeisel van de aanbestedende overheid. Die uitzondering noemen we gemeenzaam "in-house". Deze uitzondering werd al toegepast door de rechtspraak en is vandaag in het intern recht opgenomen in artikel 30 van de wet van 17 juni 2016 betreffende de overheidsopdrachten. Volgens deze bepaling valt een opdracht die geplaatst wordt door een aanbestedende overheid bij een privaatrechtelijke rechtspersoon buiten het toepassingsgebied van de wet op de overheidsopdrachten indien (1°) de aanbestedende overheid¹⁸⁴ op die rechtspersoon eenzelfde toezicht uitoefent als op haar eigen diensten¹⁸⁵, (2°) meer dan 80 % van de activiteiten van deze gecontroleerde rechtspersoon de uitvoering behelst van taken die hem zijn toegewezen door de controlerende aanbestedende overheid of door andere, door diezelfde aanbestedende overheid gecontroleerde rechtspersonen en (3°) er geen directe participatie is van privékapitaal in de gecontroleerde rechtspersoon, met uitzondering van geen controle of blokkerende macht opleverende vormen van participatie van privékapitaal, vereist krachtens de nationale wetgeving, in overeenstemming met de verdragen, die geen beslissende invloed uitoefenen op de gecontroleerde rechtspersoon. Deze voorwaarden zijn cumulatief en moeten strikt worden geïnterpreteerd.

Artikel 30, § 3 laat ook toe dat verschillende overheden gezamenlijke middelen gebruiken. In dat geval dienen de overheden niet alleen te voldoen aan de drie voormelde voorwaarden, maar oefenen ze ook gezamenlijk toezicht uit op de rechtspersoon. Dat impliceert dat:

¹⁸⁴ Dit toezicht kan ook worden uitgeoefend via een andere rechtspersoon die zelf door de aanbestedende overheid wordt gecontroleerd. Een analoog toezicht.

¹⁸⁵ Deze voorwaarde is vervuld als er een beslissende invloed wordt uitgeoefend op zowel de strategische doelstellingen als de belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon.

1° de besluitvormingsorganen van de gecontroleerde rechtspersoon zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van alle deelnemende aanbestedende overheden. Individuele vertegenwoordigers kunnen verscheidene of alle deelnemende aanbestedende overheden vertegenwoordigen;

2° deze aanbestedende overheden in staat zijn om gezamenlijk beslissende invloed uit te oefenen op de strategische doelstellingen en belangrijke beslissingen van de gecontroleerde rechtspersoon; en

3° de gecontroleerde rechtspersoon geen belangen mag nastreven die in strijd zijn met de belangen van de controlerende aanbestedende overheden.

Het gevolg van het voorgaande is dat, opdat de Brusselse instellingen hun diensten zouden kunnen toevertrouwen aan een specifieke rechtspersoon (ION, onderneming,...) zonder de opdracht via de plaatsing van een overheidsopdracht te moeten openstellen voor mededinging, er moet op worden toegezien dat de deelnemende overheden gezamenlijk toezicht kunnen uitoefenen op deze entiteit (door te voldoen aan de voormelde voorwaarden), dat meer dan 80 % van de activiteit¹⁸⁶ van de dienstverlenende rechtspersoon haar wordt toegekend door deze overheden (of door rechtspersonen die door deze overheden worden gecontroleerd) en dat doorgaans - aangezien geen enkele wettelijke bepaling daartoe verplicht – zonder het kapitaal open te stellen voor privéfondsen. In het andere geval treedt de opgerichte rechtspersoon voor het verkrijgen van de opdracht in concurrentie met de andere privébedrijven, wat deels het belang van het procedé wegneemt.

De eerdere opmerkingen over de delegatie van het functionele gezag zijn ook hier van toepassing.

5.2.2.1.4 De ontwikkeling van een 'meer sociaal' uitbestedingsbeleid

Door uitbesteding verliest de overheid de directe beheersing van het aanwervingsbeleid en de bepaling van de arbeidsvoorwaarden voor het personeel dat ten behoeve van haar dienst wordt ingezet door de onderaannemende onderneming. Dat betekent echter niet dat de overheid geen enkele mogelijkheid heeft om daar invloed op uit te oefenen. Door in de bestekken bepaalde clausules op te nemen en daadwerkelijk te controleren of deze worden nageleefd, kunnen de aanbestedende overheden de situatie van de personeelsleden van hun onderaannemers aanzienlijk verbeteren. Via deze clausules kunnen ze de inschrijvers verplichten om bij te dragen tot de inschakeling van de meest kwetsbare personen op de conventionele of niet-conventionele arbeidsmarkt.

Het opnemen van sociale clausules in de overheidsopdrachten is een van de bevoorrechte middelen om de sociale bekommernissen te lenigen. Waar vroeger nog het principe ter discussie stond, wordt de geldigheid van deze clausules vandaag ruim aanvaard. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest keurde bovendien een omzendbrief goed om de opname van deze clausules te bevorderen, onder meer in opdrachten die specifiek het voorwerp uitmaken van deze studie (schoonmaak, bewaking,...)¹⁸⁷. Sociale criteria kunnen ook worden uitgewerkt en opgelegd in verschillende stadia van de bepaling van de opdrachtvoorwaarden: de kwalitatieve selectie, de gunningscriteria of de uitsluitingsclausules¹⁸⁸. Wat de kwalitatieve selectiecriteria betreft kunnen deze clausules de vorm aannemen van uitsluitingscriteria (strafrechtelijke veroordeling, schulden bij de RSZ,...) of criteria voor de beoordeling van de technische bekwaamheid van de kandidaat (minimumaantal VTE's, bestaan van een CPBW). Ook bestaat de mogelijkheid - en enkele overheidsinstellingen die bij deze studie betrokken zijn maken daar gebruik van - om de toegang tot de gunningsprocedure voor te behouden voor beschutte

¹⁸⁶ Dit percentage activiteiten wordt bepaald naargelang de gemiddelde totale omzet of een andere passende parameter in verband met de activiteiten, zoals de kosten die de rechtspersoon of de betrokken aanbestedende overheid voor de diensten, leveringen en werken heeft opgelopen in de drie jaar vóór de gunning van de opdracht.

¹⁸⁷ Omzendbrief van 4 oktober 2012 betreffende de sociale clausules in de overheidsopdrachten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, B.S., 5 december 2012.

¹⁸⁸ P. THIEL, *Memento Marchés publics et PPP - 2018*, t. 1, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 1068.

werkplaatsen, op voorwaarde dat de waarde van de opdracht minder bedraagt dan het bedrag dat is vastgelegd voor de Europese bekendmaking, of voor bedrijven van sociale economie¹⁸⁹. Wat de gunningscriteria betreft kan een clause worden opgenomen voor de beoordeling van de inschakelings- en/of opleidingsinspanningen die de kandidaten al hebben geleverd. De meest gebruikte clause is echter die waarmee de overheden de kandidaten verplichten om, tijdens de uitvoering van de opdracht, socioprofessionele opleidings- en inschakelingsacties te lanceren voor werkzoekenden. Concreet verplichten ze de opdrachtnemer om een bepaald aantal langdurig werklozen en/of leefloners aan te werven of een deel van de opdracht toe te vertrouwen aan bedrijven voor sociale economie. De controle van de naleving van deze clauses wordt doorgaans toevertrouwd aan Actiris. Sommige bestekken leggen de aanbestedende overheden het verbod op om voor de uitvoering van de opdracht een beroep te doen op personen met een studentencontract of op uitzendkrachten, tenzij ze kunnen aantonen dat deze werknemers een voor de sector specifieke opleiding hebben gevolgd.

Het opnemen van sociale clauses is niet de enige manier voor de overheden om invloed uit te oefenen op de arbeidvoorwaarden van het personeel van hun onderaannemers. Het scheen ons toe dat bij bepaalde opdrachten technische clauses waren bepaald die niet neutraal waren en een soms grote invloed konden hebben op de arbeidsvoorwaarden van het personeel van de onderaannemer die deze clauses concreet moest naleven. We denken bijvoorbeeld aan het opleggen van een minimumaantal VTE's en/of toezichters voor welbepaalde taken, of aan de bepaling van tijdsperiodes tijdens welke de schoonmaakwerken moeten worden uitgevoerd. Aangaande dit laatste punt werd ons gepreciseerd dat de bestekken voor schoonmaakwerken bij de GOB werden gewijzigd op verzoek van de vakbondsorganisaties. Zij hadden gevraagd om de technische voorwaarden te schrappen die tot effect hadden dat de dienst van de werknemers van de onderaannemer *de facto* werd onderbroken in die zin dat ze een eerste periode 's morgens vroeg moesten werken en een tweede periode 's avonds na het vertrek van de ambtenaren van de GOB. Tussen haakjes: in een bestek voor een schoonmaakopdracht troffen we een clause aan die het personeel van de onderaannemer het verbod oplegde om te praten met het personeel van de aanbestedende overheid ...

5.2.2.2 *Wat met de bestaande uitbestedingscontracten?*

Zowel de herinbesteding van de diensten als de hergunning ervan in het kader van een meer 'sociale' overheidsopdracht, impliceert dat er een einde wordt gesteld aan de onderaannemingscontracten die de overheidsinstellingen hebben gesloten voor deze diensten.

Het koninklijk besluit van 14 januari 2013 houdende de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten voorziet en organiseert de mogelijkheid om deze contracten te verbreken in bijzondere situaties, met name het overlijden van de opdrachtnemer, het faillissement of wanneer de opdrachtnemer zich in een verplichte uitsluitingssituatie bevindt. Naast deze bijzondere verbrekingswijze, mag de overheid ook gebruik maken van de verbrekingsmiddelen van het gemeen recht. De opdracht kan daardoor vroegtijdig worden ontbonden in twee hypothesen. Enerzijds kan ze de gerechtelijke ontbinding van de overeenkomst vorderen bij de bevoegde rechtbank wanneer de opdrachtnemer zich schuldig heeft gemaakt aan een voldoende ernstige contractuele nalatigheid (art. 1184 C. civ.). Een dergelijke ontbinding moet in principe worden voorafgegaan door een ingebrekestelling. Anderzijds, op basis van de artikelen 1794 en 1795 van het burgerlijk wetboek¹⁹⁰, kan de aanbestedende overheid de overeenkomst op ieder ogenblik ontbinden mits hij de opdrachtnemer schadeloos stelt voor alle kosten die hij heeft gemaakt en voor alle gederfde winst¹⁹¹. Het betreft hier een suppletieve bepaling in die zin dat het mogelijk is om in het bijzonder bestek een ander vergoedingssysteem te voorzien of zelfs om in bepaalde bijzondere situaties de overeenkomst te ontbinden zonder schadeloosstelling. In dit verband troffen we in het bijzonder bestek voor de

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1072-1073.

¹⁹⁰ G. DEREAU, *L'exécution des marchés publics – Dispositions communes*, Esimap, juni 2014, p. 59.

¹⁹¹ P. THIEL, *Memento Marchés publics et PPP - 2018*, t. 1, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 1018.

bewakingsdiensten van de lokalen van de GOB een bijzondere ontbindingsclausule aan die de aanbestedende overheid de mogelijkheid geeft om de overeenkomst eenzijdig te ontbinden, met een vooropzeg van 30 dagen maar zonder schadeloosstelling "*indien een van de in de lijst opgesomde gebouwen die het voorwerp uitmaken van de prestaties, vóór de einddatum van deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk zouden worden ontruimd door de diensten van de GOB*"¹⁹². De aanbestedende overheid zou met de opdrachtnemer ook een akkoord kunnen sluiten over een verbreking in gemeen overleg (art. 1134, 2e lid, bw), hoewel het twijfelachtig is dat de opdrachtnemer aan de winst van de opdracht zou verzaken zonder daarvoor iets in ruil te krijgen.

Bij gebreke aan specifieke clausules waarmee de aanbestedende overheid zich voordelig van de overeenkomst kan ontdoen tijdens de uitvoering ervan, zal ze wellicht liever de einddatum van de lopende overeenkomst(en) afwachten om pas daarna het beheer van de dienst te wijzigen. Voor de meeste opdrachten waarvan we de documenten konden inkijken, waren meerjarencontracten gesloten met conditionele schijven. De voormelde opdracht, uitgeschreven door de Directie *Facilities* voor de bewaking van de lokalen van de GOB, voorziet bijvoorbeeld dat de overeenkomst wordt gesloten een periode van twee jaar, maar dat ze, op beslissing van de aanbestedende overheid, eventueel tweemaal kan worden verlengd voor een duur van één jaar. De beslissing om de opdracht al dan niet te verlengen wordt genomen door de aanbestedende overheid. De invoeging van een dergelijke clausule geeft de aanbestedende overheid de mogelijkheid om een einde te stellen aan de opdracht vóór de ultieme termijn van 4 jaar.

5.2.2.3 Wat met het personeel van de opzij geschoven privéspelers?

De verplichting om het personeel van de opzij geschoven spelers over te nemen, vindt haar oorsprong in enerzijds de wetgeving inzake de overgang van ondernemingen die werd ontwikkeld op Europees niveau en werd omgezet naar Belgisch recht via CAO nr. 32bis en anderzijds in de bijzondere bepalingen die worden opgelegd door bepaalde sectorale collectieve arbeidsovereenkomsten.

5.2.2.3.1 Algemeen kader

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, verplicht de lidstaten om in het kader van een overgang verschillende verplichtingen op te leggen aan de verkrijgers.

Artikel 3.1. van de Richtlijn voorziet dat de rechten en plichten die resulteren uit een op de datum van overgang bestaande arbeidsovereenkomst of arbeidsbetrekking door deze overgang overgaan op de verkrijger. De arbeidsovereenkomsten gaan dus automatisch over van de vervreemder op de verkrijger.

De lidstaten kunnen echter bepalen dat de vervreemder en de verkrijger na het tijdstip van de overgang hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de verplichtingen die vóór het tijdstip van de overgang voortvloeien uit een op het tijdstip van de overgang bestaande arbeidsovereenkomst of arbeidsbetrekking. Dit principe is echter niet van toepassing op de rechten van de werknemers op ouderdomsuitkeringen, invaliditeitsuitkeringen of uitkeringen aan nagelaten betrekkingen uit hoofde van professionele of interprofessionele aanvullende stelsels van sociale voorzieningen die bestaan naast de wettelijke stelsels van sociale zekerheid van de lidstaten.

Artikel 4 voorziet dat de overgang op zich geen reden tot ontslag vormt voor de vervreemder of de verkrijger. In de praktijk komt dit erop neer dat de verkrijger verplicht is om het personeel over te

¹⁹² Bestek nr. GRF-330 Opdracht betreffende de bewaking en/of het toezicht van gebouwen die worden gebruikt door de ambtenaren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en met name van het CNN, p. 9.

nemen. Deze bepaling vormt echter geen beletsel voor ontslagen om economische, technische of organisatorische redenen die wijzigingen voor de werkgelegenheid met zich meebrengen.

Deze verplichtingen worden omgezet naar Belgisch recht door CAO nr. 32*bis* die op 7 juni 1985 werd gesloten in de Nationale Arbeidsraad¹⁹³. Deze bepalingen kunnen potentieel worden toegepast zodra de activiteit wordt overgedragen tussen privéspelers, met name bij de hergunning van een opdracht. Ze zijn echter niet van toepassing op de overheidsentiteiten die, zoals het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de instellingen van openbaar nut die ervan afhangen, zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités¹⁹⁴. Deze situatie brengt een leemte aan het licht in de omzetting van de richtlijn naar het Belgisch recht. Richtlijn nr. 23/2001/EG sluit de overheidssector immers niet uit van haar toepassingsgebied, zoals we verder nog zullen zien. In die situaties erkent het Hof van Justitie van de Europese Unie aan particulieren echter het recht om zich rechtstreeks te beroepen op de rechten die de richtlijn hen verleent jegens de Staat (in de brede betekenis van het woord) zodra deze rechten door de richtlijn voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn bepaald - wat met de voormelde verplichtingen het geval is¹⁹⁵. Rest ons echter nog uit te maken wanneer en onder welke voorwaarden deze bepalingen kunnen worden toegepast.

De Richtlijn preciseert dat ze van toepassing is op "*openbare of particuliere ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen, al dan niet met winstoogmerk*"¹⁹⁶. De overheid is dus niet uitgesloten van de toepassing van de wet, die integendeel uitdrukkelijk de overheidsbedrijven beoogt. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moet worden beschouwd dat de overheidssector *a priori* onderworpen is aan de bepalingen van de richtlijn, voor zover de bij de overgang betrokken entiteit geen functies uitoefent die onder het openbaar gezag vallen¹⁹⁷.

De richtlijn is echter niet van toepassing op statutaire ambtenaren, en dit "*ongeacht de aard van de werkzaamheden die zulke personen uitoefenen*"¹⁹⁸. Alleen personen onder arbeidsovereenkomst of personen die zijn tewerkgesteld in het kader van een inschakelingsbaan kunnen zich dus beroepen op de bepalingen aangaande de overgang van bedrijven. Wanneer de personeelsoverdracht geschiedt van een privé-entiteit aan een overheidsentiteit, heeft het feit dat deze laatste het personeel niet kan overnemen onder een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst – ze kan immers enkel personeel aanwerven onder een publiekrechtelijk statuut – niet tot gevolg dat de richtlijn niet toepasbaar is. Het gebrek aan overname of het opleggen van een statuutwijziging aan de werknemer, waarbij de arbeidsvoorwaarden aanmerkelijk worden gewijzigd¹⁹⁹, worden door het Hof van Justitie gelijkgesteld met een verbreking door toedoen van de werkgever²⁰⁰. Hetzelfde geldt, voor zover de overgang een

¹⁹³ Collectieve arbeidsovereenkomst nr. 32*bis*, op 7 juni 1985 afgesloten in de Nationale Arbeidsraad, betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij wijziging van werkgever ingevolge de overgang van ondernemingen krachtens overeenkomst en tot regeling van de rechten van de werknemers die overgenomen worden bij overname van activa na faillissement, *B.S.*, 9 augustus 1985.

¹⁹⁴ Art. 2.1, § 3, 1 van de wet van 5 december 1968 op de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, *B.S.*, 15 januari 1969.

¹⁹⁵ E.H.J., 19 januari 1982, Ursula Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, zaak C-8/81, *Jurispr.*, blz. 53 (ECLI:EU:C:1982:7); Cl. WANTIEZ, *Transferts conventionnels d'entreprise et droit du travail*, 2e uitgave, Brussel, Larcier, 2003, p. 11; L. PELTZER, *Transfert conventionnel d'entreprises, Etudes pratiques de droit social*, Waterloo, Kluwer, 2006, p. 8.

¹⁹⁶ Art. 2, c

¹⁹⁷ E.H.J., 15 oktober 1996, Annette Henke/Gemeinde Schierke en Verwaltungsgemeinschaft Brocken, zaak C-298/94, *Rec.*, 1996, p. I-4989 (ECLI:EU:C:1996:382); *Chr. D.S.*, 1997, p. 112, obs. J. JACQMAIN.

¹⁹⁸ E.H.J., 14 september 2000, Renato Collino en Luisella Chiappero/Telecom Italia spA, zaak C-343/98, *Jurispr.*, 2000, blz. I-6659 (ECLI:EU:C:2000:441), punt 38; *J.T.T.*, 2001, blz. 300, noot.

¹⁹⁹ In het arrest *Delahaye* (zaak C-425/02) heeft het Hof van Justitie dit begrip zeer soepel geïnterpreteerd: de loonsvermindering van de werknemer ten gevolge van de overgang naar de overheidssector, wordt niet noodzakelijk beschouwd als een aanmerkelijke wijziging waardoor de arbeidsovereenkomst wordt geacht te zijn verbroken door toedoen van de werkgever.

²⁰⁰ E.H.J., 26 september 2000, Didier Mayer tegen Association de Promotion de l'information Messine (APIM), zaak C-175/99, ECLI:EU:C:2000:505.

activiteit betreft waarbij de arbeidskrachten de belangrijkste factoren zijn, wanneer de statuutswijziging een zodanige wijziging teweegbrengt in de organisatie, de werking, de financiering en het beheer van de overgedragen entiteit dat ze daardoor ook haar identiteit verliest (zie verder).

Artikel 2.1, a) van Richtlijn 23/2001/EG preciseert dat haar bepalingen van toepassing zijn op "*elke overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen aan andere ondernemers ten gevolge van overdrachten krachtens overeenkomst of fusies*". Het lijkt ons belangrijk te benadrukken dat het Hof van Justitie geen doorslaggevend belang hecht aan het feit dat de overgang berust op een overeenkomst. Het heeft al meermaals geacht²⁰¹ dat het opnieuw toekennen van een opdracht van diensten in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure geen overgang is die berust op een overeenkomst. Het feit dat een overheid diensten herinbesteedt die eerder door een privéonderneming werden geleverd in het kader van een opdracht, kan eveneens een overgang zijn die berust op een overeenkomst. Doorslaggevend hierbij is niet zozeer de aard van de transactie, maar het effect ervan. Er is sprake van overgang zodra de transactie resulteert in een verandering van werkgever. De enige transacties die het Hof nog uitsluit, omdat ze niet berusten op een 'overeenkomst', zijn deze die worden verricht in het kader van een faillissement of een gelijkaardige procedure.

Opdat er sprake zou kunnen zijn van een overgang van een onderneming, moet de overgedragen entiteit – volgens artikel 2.1 b) – haar identiteit behouden, waaronder een geheel van georganiseerde middelen wordt verstaan, om een economische activiteit te kunnen voortzetten, ongeacht of die van wezenlijke of van bijkomstige aard is. Dat betekent dat "*een georganiseerd geheel van personen en elementen waarmee een economische activiteit met een eigen doelstelling kan worden uitgeoefend*"²⁰² moet kunnen worden geïdentificeerd en dat deze entiteit bij de overgang haar identiteit behoudt. Om vast te stellen of aan die voorwaarde is voldaan – zegt het Hof – moet rekening worden gehouden met alle feitelijke omstandigheden die de betrokken transactie kenmerken, zoals de aard van de betrokken onderneming of vestiging, het feit dat de materiële activa zoals gebouwen en roerende zaken al dan niet worden overgedragen, de waarde van de immateriële activa op het tijdstip van de overdracht, het feit dat vrijwel al het personeel door de nieuwe ondernemer al dan niet wordt overgenomen, het feit dat de klantenkring al dan niet wordt overgedragen, de mate waarin de voor en na de overdracht verrichte activiteiten met elkaar overeenkomen en de duur van de eventuele onderbreking van die activiteiten²⁰³. De rechtspraak heeft lange tijd geëist dat, opdat de richtlijn van toepassing zou zijn, de overgang van de activiteit ook betrekking zou hebben op elementen van activa. Die eis werd echter getemperd in sectoren waarin de arbeidskrachten de voornaamste factor zijn bij de activiteit, zoals de schoonmaak- of de bewakingssector. In dat geval kan, wanneer de nieuwe ondernemer een wezenlijk deel – qua aantal en deskundigheid - overneemt van het personeel dat zijn voorganger speciaal voor die taak had ingezet, de entiteit haar identiteit behouden²⁰⁴.

In de zaak *Temco* verwees het Europees Hof van Justitie naar deze rechtspraak als volgt: "*In zijn arresten van 14 april 1994, Schmidt (C-392/92, Jurispr. blz. I-1311); Süzen, reeds aangehaald, en 10 december 1998, Hernández Vidal e.a. C-127/96, C-229/96 en C-74/97, Jurispr. blz. I-8179), heeft het Hof reeds uitspraak moeten doen met betrekking tot de overdracht van een economische eenheid in de schoonmaaksector. Het heeft zich op het standpunt gesteld dat het belang dat moet worden gehecht aan de diverse criteria die bepalen of er sprake is van een overgang in de zin van richtlijn 77/187, noodzakelijkerwijs verschilt naar*

²⁰¹ Zie met name E.H.J., 25 januari 2001, Oy Liikenne Ab/Pekka Liskojärvi en Pentti Juntunen, zaak C-172/99, Jurispr., 2001, blz. I-745 (ECLI:EU:C:2001:59); J.T.T., 2001, p. 297.

²⁰² E.H.J., 11 maart 1997, Ayse Süzen/Zehnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhausservice., zaak C-13/95, Jurispr., 1997, blz. I-1259 (ECLI:EU:C:1997:141), punt 13; J.T.T., 1997, p. 272.

²⁰³ *Ibid.*, punt 14.

²⁰⁴ E.H.J., 10 december 1998, Francisca Sánchez Hidalgo e.a./Asociación de Servicios Aser et Sociedad Cooperativa Minerva, en Horst Ziemann/Ziemann Sicherheit GmbH et Horst Bohn Sicherheitsdienst, gevoegde zaken C-173/96 en C-247/96, Jurispr., 1998, blz. I-8237 (ECLI:EU:C:1998:595); Chr. D.S., 1999, p. 532, obs. L. PELTZER.

gelang van de uitgeoefende activiteit, en zelfs van de productiewijze of de bedrijfsvoering in de betrokken onderneming of vestiging of een onderdeel daarvan. Waar in het bijzonder een economische eenheid in bepaalde sectoren zonder materiële of immateriële activa van betekenis kan functioneren, kan het behoud van de identiteit van een dergelijke eenheid na de haar betreffende transactie per definitie niet afhangen van de overdracht van dergelijke activa (arrest Süzen, reeds aangehaald, punt 18). Zo kan in bepaalde sectoren, waarin de arbeidskrachten de voornaamste factor zijn bij de activiteit, een groep werknemers die duurzaam een gemeenschappelijke activiteit verricht, een economische eenheid vormen. Een dergelijke eenheid kan haar identiteit dus ook na de overdracht behouden, wanneer de nieuwe ondernemer niet alleen de betrokken activiteit voortzet, maar ook een wezenlijk deel - qua aantal en deskundigheid - overneemt van het personeel dat zijn voorganger speciaal voor die taak had ingezet (arrest Süzen, reeds aangehaald, punt 21). Met betrekking tot een schoonmaakbedrijf kan een georganiseerd geheel van werknemers die speciaal en duurzaam met een gemeenschappelijke taak zijn belast, wanneer er geen andere productiefactoren zijn, als economische eenheid worden aangemerkt (arrest Hernández Vidal, reeds aangehaald, punt 27). "

Omgekeerd, wanneer elementen van de activa de voornaamste factoren zijn bij de activiteit, kan de overname door de nieuwe zaakvoerder van elementen die noodzakelijk zijn voor de dienstverlening, leiden tot het behoud van de identiteit van de entiteit, ook als er geen wezenlijk deel van de personeelsleden worden overgenomen²⁰⁵. Anders gezegd, wanneer de ondernemer die deze materiële activa overneemt om de activiteit te kunnen voortzetten, is hij in principe ook verplicht om het personeel over te nemen dat daartoe is ingezet²⁰⁶.

Het Hof van Justitie heeft deze oplossing toegepast op de sector van het openbaar vervoer en de catering. Voor deze laatste sector oordeelde het Hof in de zaak *Abler*²⁰⁷: "*Catering kan evenwel niet worden beschouwd als een activiteit waarvoor arbeidskrachten de voornaamste factor zijn, aangezien daarvoor heel wat uitrusting noodzakelijk is. In het hoofdgeding werden – zoals de Commissie heeft opgemerkt – de voor de betrokken activiteit benodigde materiële activa, zoals ruimten, water, energie alsook de kleine en grote keukenuitrusting (vast materieel voor het bereiden van de maaltijden en vaatwasmachines) door Sodexho overgenomen. Bovendien wordt de situatie in het hoofdgeding gekenmerkt door de uitdrukkelijke en essentiële verplichting de maaltijden in de ziekenhuiskeuken te bereiden en dus die materiële activa over te nemen. De overdracht van de door het ziekenhuis ter beschikking gestelde ruimten en uitrusting, die absoluut noodzakelijk is voor de bereiding en de verstrekking van de maaltijden aan de patiënten en personeelsleden van het ziekenhuis, is in die omstandigheden voldoende om van een overgang van een economische eenheid te spreken. Bovendien is het duidelijk dat de nieuwe opdrachtnemer onvermijdelijk vrijwel de gehele klantenkring van zijn voorganger heeft overgenomen, aangezien deze klanten geen ander cateringbedrijf kunnen kiezen. Bijgevolg is het feit dat de nieuwe ondernemer geen wezenlijk deel – qua aantal en deskundigheid – van het personeel overneemt dat zijn voorganger voor de uitoefening van dezelfde activiteit had ingezet, niet voldoende om uit te sluiten dat er sprake is van een overgang van een eenheid met behoud van haar identiteit in de zin van richtlijn 77/187 in een sector zoals de cateringsector, waar de uitrusting de voornaamste factor bij de activiteit is".*

Uit wat voorafgaat blijkt dat de overnemer van de activiteit in twee hypothesen verplicht is om alle personeelsleden over te nemen die zijn ingezet voor de uitoefening van deze activiteit, en om de

²⁰⁵ E.H.J., 20 november 2003, Carlito Abler e.a. tegen Sodexho MM Catering Gesellschaft mbH, zaak 340/01, *Jurispr.*, 2003, blz.. I-14023 (ECLI:EU:C:2003:629).

²⁰⁶ met name E.H.J., 25 januari 2001, Oy Liikenne Ab/Pekka Liskojärvi en Pentti Juntunen, zaak C-172/99, *Jurispr.*, 2001, blz. I-745 (ECLI:EU:C:2001:59); J.T.T., 2001, p. 297.

²⁰⁷ E.H.J., 20 november 2003, Carlito Abler e.a. tegen Sodexho MM Catering Gesellschaft mbH, zaak 340/01, *Jurispr.*, 2003, blz.. I-14023 (ECLI:EU:C:2003:629).

arbeidsvoorwaarden te behouden, ongeacht of het gaat om een nieuwe opdrachtnemer of om de overheid zelf wanneer ze de activiteit herinbesteedt:

- 1) Wanneer het gaat om een activiteit waarbij specifieke materiële middelen (machines, keukens,...) de voornaamste factoren zijn: hij verkrijgt of recupereert immers het gebruik van materiële middelen die nodig zijn voor de voortzetting van de activiteit;
- 2) Wanneer het gaat om een activiteit waarbij de arbeidskrachten (schoonmakers, bewakers, ...) de voornaamste factoren zijn: hij neemt dan immers voldoende personeelsleden over opdat de entiteit haar functionele en organisatorische identiteit zou kunnen behouden.

5.2.2.3.2 Sectoraal kader

Op sectoraal niveau werden specifieke bepalingen goedgekeurd door het PC 302 voor de horeca, het PC 121 voor de schoonmaak en het PC 317 voor de bewaking. Er dient benadrukt dat deze bepalingen enkel toepasbaar zijn in de hypothese dat een opdracht wordt hergund ten voordele van een verkrijger die onder het betrokken paritair comité ressorteert. Ze zijn dus niet van toepassing in geval van herinbesteding van een activiteit die eerder was toevertrouwd aan een privébedrijf of in geval van hergunning van de opdracht aan een overheidsbedrijf dat niet is onderworpen aan de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. Evenmin zijn ze van toepassing als de opdracht wordt toevertrouwd aan een ondernemer die onder een ander paritair comité ressorteert, zoals meestal het geval is wanneer een opdracht wordt toevertrouwd aan een bedrijf voor sociale economie. De naleving van deze clausules kan echter worden voorzien in het bijzonder bestek²⁰⁸.

Specifieke bepaling in het PC 302 voor de horeca - In het PC 302 werd de overnameplicht uitgebreid tot *"alle werkgevers die ressorteren onder het Paritair Comité voor het hotelbedrijf die een onderaannemingscontract verwerven of verliezen ofwel in het kader van een procedure van hergunning of heraanbesteding ofwel in het kader van een procedure van gemeen overleg"*, los van het feit of de transactie al dan niet gepaard gaat met het behoud van een economische activiteit²⁰⁹. Deze verplichting werd later gepreciseerd door een CAO van 2002²¹⁰ die stelt dat CAO nr. 32bis *"van toepassing is wanneer twee ondernemingen die diensten verstrekken en die vallen onder de bevoegdheid van het Paritair Comité voor het Hotelbedrijf elkaar opvolgen, zelfs na een onderbreking, voor zover deze minder dan drie maanden duurt, bij de uitvoering van contracten die betrekking hebben op de bereiding en/of bediening van maaltijden en dranken, met of zonder aanvullende diensten, in de lokalen van de begunstigde van genoemde diensten"* en dit *"ongeacht of de operatie gepaard gaat met de overname van een economische entiteit, en dus ongeacht het aantal werknemers of de belangrijkheid van de activa die overgenomen worden door de cessionaris"*. Bij weigering van overname is de verkrijger de verbrekingsvergoeding verschuldigd, vermeerderd met een forfaitaire vergoeding gelijk aan 6 maanden loon. De vervreemder kan evenwel met een of meerdere werknemers overeenkomen dat ze blijven werken in zijn onderneming. In dat geval is het schriftelijke akkoord van de werknemer vereist.

Specifieke bepaling in het PC 121 voor de schoonmaak – Artikel 3 van de sectorale CAO van 12 mei 2003 betreffende de personeelsovername ten gevolge van een overdracht van een onderhoudscontract voorziet als volgt:

²⁰⁸ Zie met name, in het kader van een opdracht voor de schoonmaak van lokalen van de FOD Binnenlandse Zaken, het geschil tussen de nv Kose Cleaning en Village n° 1 Reine Fabiola; RvS (susp.), 15 december 2016, Kose Cleaning, nr. 236.807.

²⁰⁹ Sectorale collectieve arbeidsovereenkomst van 25 juni 1997.

²¹⁰ Collectieve arbeidsovereenkomst van 3 december 2002, gesloten in het Paritair Comité voor het Hotelbedrijf in uitvoering van het protocolakkoord van 3 april 2001 betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij wijziging van een werkgever wegens een wijziging in de uitvoering van contracten aangaande de bereiding en/of bediening van maaltijden en dranken, met of zonder aanvullende diensten, in de lokalen van de begunstigde van genoemde diensten.

"Voor de overdracht van onderhoudscontracten waarbij 3 arbeiders betrokken zijn, treden de arbeiders met prestaties van ten minste 9 maanden op de werf (periodes van schorsing van de arbeidsovereenkomst inbegrepen), onmiddellijk voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van het nieuwe contract, die de pensioengerechtigde leeftijd niet hebben bereikt en die, met inachtneming van de essentiële bepalingen van de arbeidsovereenkomst, geen eventueel voorstel tot overplaatsing vanwege de onderneming die het contract verliest, hebben aanvaard, van rechtswege in dienst van de onderneming die het onderhoudscontract verwerft.

Voor de overdracht van onderhoudscontracten waarbij minder dan 3 arbeiders betrokken zijn, treden de arbeiders met prestaties van ten minste vierentwintig maanden op de werf (periodes van schorsing van de arbeidsovereenkomst inbegrepen), onmiddellijk voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van het nieuwe commercieel contract, die de pensioengerechtigde leeftijd niet hebben bereikt en die, met inachtneming van de essentiële bepalingen van de arbeidsovereenkomst, geen eventueel voorstel tot overplaatsing vanwege de onderneming die het contract verliest, hebben aanvaard, van rechtswege in dienst van de onderneming die het onderhoudscontract verwerft. "

Specifieke bepaling in het PC 317 voor de bewaking – Artikel 5 van de sectorale CAO van 23 juni 2017 betreffende de personeelsovername ten gevolge van een overdracht van een onderhoudscontract voorziet als volgt:

"Segment statische bewaking § 1. De werknemers van een commercieel contract worden door de overnemende onderneming overgenomen indien zij voldoen aan alle hieronder opgesomde voorwaarden: minstens 3 maanden gepresteerd hebben (met inbegrip van de periodes van schorsing van de arbeidsovereenkomst) op het commercieel contract (voorafgaand aan de maand van de officiële notificatie van de toekenning van het commercieel contract); minstens 50 pct. van de contractuele uren presteren op het commerciële contract; een schriftelijk voorstel (e-mail,...) van de uittredende onderneming tot eventuele reffectatie binnen deze onderneming niet aanvaard hebben....)".

5.3 Conclusie

In het eerste deel van dit hoofdstuk beschreven we de arbeids- en loonvoorwaarden van de laaggeschoolde werknemers naargelang ze rechtstreeks werden tewerkgesteld door de overheidsinstellingen of door onderaannemers uit de privésector. De vergelijking tussen deze verschillende statuten toonde aan dat er soms aanzienlijke verschillen zijn, met name op het vlak van werkzekerheid, loon, vakantie, sociale zekerheid, enz. Afhankelijk van de gebruikte criteria lijkt hierbij soms de privésector in het voordeel te zijn, maar soms ook de overheidssector. Voor beginnende werknemers lijkt het loon globaal gezien interessanter in de privésector, maar de overheidssector past een systeem toe van baremische evolutie gebaseerd op de anciënniteit. Omgekeerd genieten de werknemers van de privésector doorgaans meer vakantiedagen en een grotere werkzekerheid. De vergelijking werd bemoeilijkt door het feit dat aan beide zijden niet dezelfde voordelen worden toegekend. Bovendien worden in de privésector heel wat arbeids- en loonvoorwaarden vastgelegd op sectoraal niveau en bieden deze regels slechts een minimale bescherming. Op het vlak van sociale bescherming biedt het statutaire stelsel de meeste zekerheid. De meeste arbeiders van de onderzochte sectoren genieten echter aanvullende dekkingen door het FBZ die bijzonder interessant zijn. Vooral de contractuele personeelsleden van de overheid, de uitzendkrachten, de studenten en de werknemers van de sociale economie lijken uiteindelijk het minst bevoordeeld.

In een tweede deel onderzochten we de mogelijke hypothesen van herinbesteding. We analyseerden eerst de beschouwingen van de stakeholders (bekommernissen, suggesties, verwachtingen) die naar voor kwamen tijdens de gesprekken over de mogelijkheid om bepaalde diensten herin te besteden. Er werden twee voorstellen gedaan: de diensten verenigen op een gewestelijk niveau en een "meer

sociaal" onderaannemingsbeleid ontwikkelen. De geïnterviewde personen gaven blijk van een aantal bekommernissen: de lonen in de overheidssector lijken niet aantrekkelijk genoeg om privépersoneel aan te trekken en, als dat toch gebeurt, heeft de herinbesteding enkel een verplaatsing van banen van de privésector naar de overheidssector tot gevolg, zonder dat er nieuwe banen worden gecreëerd. Vervolgens onderzochten we de juridische haalbaarheid van deze scenario's. We benadrukten daarbij de belangrijkste beperkingen die ermee gepaard gaan, met name op het vlak van ontbinding van lopende overeenkomsten, de verplichting om het personeel over te nemen en de verplichting om de nieuwe instelling die de overheid wil oprichten of aanpassen (zie het geval van Net Brussel) in concurrentie te doen treden.

6 Algemene conclusie en aanbevelingen

6.1 Situering van het onderzoek

Doelstelling en achtergrond. Dit onderzoek had tot doel meer inzicht te verschaffen in de complexe beslissingsprocessen rond de uitbesteding of het intern beheer van arbeidstaken binnen de publieke instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Een belangrijke bijkomende vraag hierbij had betrekking op “inbesteding”, waarbij uitbesteedde taken opnieuw intern worden beheerd.

Sinds de jaren 1990 werden in de publieke sector in binnen- en buitenland in toenemende mate taken uitbesteed en geprivatiseerd. De instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vormden hierop geen uitzondering. De uitbesteding van diensten kan vanuit een bedrijfseconomisch perspectief namelijk interessant zijn (zowel in de private als de publieke sector) wanneer de transactiekosten van de uitbesteding lager liggen dan de kosten voor intern beheer. Deze eenvoudige regel is ingebed in een bepaalde tijdsgeest en context waarin uitbesteding een voor de hand liggende optie wordt gemaakt. Uitbesteding is het meest voorkomend voor relatief eenvoudige en “planbare” taken, zoals onderhoud, schoonmaak of bewaking. Deze taken vereisen – overwegend - een relatief laag scholingsniveau. Het zijn dit soort taken – uitgevoerd door de werknemers met het niveau C, D en E binnen het ambtenarenstatuut – waarop in dit onderzoek specifiek wordt gefocust.

Een beslissing tot inbesteding wordt genomen wanneer de baten van uitbesteding niet meer opwegen tegenover de kosten. De voornaamste redenen waarom bedrijven bepaalde taken opnieuw inbesteden zijn: communicatieproblemen, gebrek aan innovatie en ontevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening. In de publieke sector komen daar dikwijls nog diffuse doelstellingen gelieerd aan het bredere beleid bij: standaarden in verband met ecologische duurzaamheid of arbeidskwaliteit, het strategisch belang van bepaalde diensten, de mogelijkheid om een arbeidsmarktbeleid te voeren middels publieke tewerkstelling, enz. Het zijn precies deze doelstellingen die inbesteding of “eigen beheer” tot interessante opties maken in de publieke sector. Een aantal buitenlandse voorbeelden van inbesteding wordt besproken in hoofdstuk 2 (de Nederlandse *Rijksschoonmaakorganisatie*, het interne verzelfstandigde agentschap *Southward Cleaning* (UK) en de inbesteedde groendienst *Maidstone Borough Services* (UK)) en kunnen tot inspiratie dienen voor de Brusselse praktijk.

De indruk mag allerm minst ontstaan dat uitbesteding en intern beheer een bipolaire werkelijkheid vertegenwoordigen: tal van tussenvormen openen een breder aantal mogelijkheden voor het beheer van publieke dienstverlening. Beslissingsprocessen rond uitbesteding en/of inbesteding van diensten moeten dus best rekening houden met een *grijsschaal* aan mogelijkheden; waarbij ze voor de betreffende taak en context de meest optimale oplossing zoeken. In dit onderzoek worden dan ook alternatieve benaderingen, die zich situeren tussen “uitbesteding aan de markt” en “intern beheer door de betreffende publieke instelling” onderzocht. Zodoende wenst dit onderzoek een richtsnoer te bieden.

Werkwijze. De aanpak van dit onderzoek bestond uit een retrospectief en prospectief luik. In eerste instantie werd onderzocht hoe beslissingen rond al dan niet uitbesteding (en inbesteding) de afgelopen 10 jaar vorm kregen binnen de instellingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarbij werden ook vragen naar tevredenheid, knelpunten, troeven en verbeterpotentieel behandeld – en dit voor de verschillende aspecten, zoals de kost, het beheer, de kwaliteit van de dienstverlening, of de arbeidskwaliteit voor de betrokken werknemers. Vervolgens werd geëxploreerd hoe wenselijk het is bepaalde taken die werden uitbesteed onder een andere beheersvorm te plaatsen; en hoe dit kan worden georganiseerd. Daarbij werd een breder perspectief gehanteerd dan *stricto sensu* “inbesteding”. Er werd in deze studie aandacht besteed aan alle gewestelijke openbare instellingen en aan alle uitbesteedbare lager gekwalificeerde functies. Echter, een meer gedetailleerde analyse spitste zich toe op vier (vijf) onderdelen van de Brusselse gewestelijke overheid: Actiris, GOB – directie facilities, GOB – afdeling Brussel Mobiliteit, Leefmilieu Brussel en de Haven van Brussel. De laatste case werd enkel in algemene termen onderzocht, aangezien het niet mogelijk bleek voor de Haven van

Brussel om mee te werken aan deze studie. De casestudies werden geselecteerd op basis van het vooronderzoek. Binnen de cases concentreerden we ons in de eerste plaats op drie transversale diensten – schoonmaak, bewaking en catering. Daarnaast werd aandacht besteed aan activiteiten die specifiek zijn voor sommige van de betrokken openbare instellingen: onthaal (Actiris), onderhoud van de wegeninfrastructuur (Brussel Mobiliteit), tuinonderhoud (Leefmilieu Brussel).

Methodologisch werd gebruik gemaakt van verschillende benaderingen. Gedurende het vooronderzoek werd secundaire informatie verzameld over het geheel van de Brusselse gewestelijke openbare diensten (informatie gepubliceerd op websites, jaar- en werkingsverslagen, bestaande rapporten, enz.) en werd een gestandaardiseerde bevraging uitgevoerd bij de diensthoofden of hun vertegenwoordigers. Deze informatie werd gebruikt om een algemeen beeld te schetsen, maar ook om de hogervermelde instellingen en afdelingen als cases te selecteren. Voor de geselecteerde cases en functies, werd aan de hand van diepte-interviews met sleutelpersonen, bijkomende (interne) geschreven bronnen en een juridische en economische analyse van statuten, collectieve arbeidsovereenkomsten en personeelsgegevens een nadere reconstructie van de realiteit uitgewerkt – alsook de mogelijkheden voor hervormingen geëxploreerd. De empirische analyses worden in dit rapport verslagen in de hoofdstukken 3, 4 en 5.

6.2 Samenvatting van de resultaten en transversale thema's

De onderstaande alinea's geven een bondige samenvatting van de belangrijkste onderzoeksbevindingen. We volgen hierbij de structuur van het empirische luik van dit rapport, dit echter aan de hand van thema's die als een rode draad door het onderzoek liepen.

Algemene context. In hoofdstuk 3 werd in de eerste plaats een algemene context geschetst, waarbinnen de onderzochte cases zijn ingebed. Wanneer het geheel van de Brusselse openbare gewestelijke instellingen wordt bekeken, dan valt op dat de tewerkstelling in deze diensten toenam, terwijl het relatief aantal 'lagere functieniveaus' over een periode van ruwweg 15 jaar afnam. De relatieve afname van lagere functieniveaus lijkt een algemeen voorkomend fenomeen in de Brusselse gewestelijke openbare instellingen, al is er grote verscheidenheid in het absoluut aantal werknemers met een laag functieniveau. Zowat alle Brusselse gewestelijke openbare diensten maken gebruik van uitbesteding – en ze doen dat overwegend voor schoonmaak, bewaking, catering en IT. Als redenen voor het uitbesteden van bepaalde activiteiten worden prominent de beperkte interne (personeels-)capaciteit en de nood aan gespecialiseerde kennis en/of noodzakelijke maar ontbrekende erkenningen vernoemd.

Heterogene praktijken en standpunten over uitbesteding. De analyse van de geselecteerde cases brengt behoorlijke verschillen aan het licht in de opvattingen en praktijken over het uitbesteden van ondersteunende diensten. Deze verschillen hebben voor een stuk te maken met specifieke situaties binnen de betrokken diensten, maar toch ook met de visie van het management over dit thema. Er kan gesteld worden dat Actiris het meest bewust en terughoudend omgaat met het uitbesteden van ondersteunende diensten. Actiris is daarbij ook expliciet in het laten doorwegen van andere criteria dan het efficiëntie- of kostenbeheersingselement. Het management van Actiris onderscheidt een spanningsveld tussen praktijken van uitbesteding en de centrale rol die de instelling speelt binnen het Brusselse arbeidsmarktbeleid. Dit resulteert in het intern houden van de catering en in hybride modellen voor schoonmaak en onthaal. Voor die laatste diensten zijn ze noodgedwongen deels toch aangewezen op uitbesteding.

De andere instellingen hebben een meer pragmatische kijk op het thema, die toch in de eerste plaats is ingegeven uit kostenefficiëntie- en beheersbaarheidsoverwegingen. Een tewerkstellingsbeleid of het garanderen van duurzame arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn minder prominent aanwezig in hun overwegingen. Dit wil echter niet zeggen dat sommige diensten toch intern blijven, omwille van specifieke organisatorische redenen (vb. catering bij GOB), of dat er in bepaalde gevallen een vraag naar inbesteding leeft (vb. wegenonderhoud bij Brussel mobiliteit). Uit de casestudies blijkt dat

sommige diensten nu reeds werken met mogelijke functionele equivalenten van intern beheer of inbesteding. Daaronder vallen onder andere het hanteren van uitgebreide lastenboeken met sociale of technische clausules die verder gaan dan de kostprijs en de kwaliteitsgaranties (vb. aandacht voor ecologische duurzaamheid) en aanbestedingen die zich exclusief richten op de sector van de sociale economie. Over het algemeen is er zeker sprake van openheid ten aanzien van beheersmodellen die alternatieven bieden voor uitbesteding op de reguliere markt. Voor sommige diensten beantwoordt dit zelfs aan een wens. Wel wordt erop gewezen dat dergelijke oefeningen best niet worden overgelaten aan de individuele openbare instellingen, maar worden ingebed in bredere, gecoördineerde initiatieven op (minstens) het niveau van het gehele gewest. Actiris zou hierbij een rol als expertisecentrum kunnen spelen.

Transversale thema's. De studie van de verschillende cases brengt een aantal transversale thema's naar boven, die als een rode draad doorheen de verschillende casestudies lopen. Het betreft onder andere aspecten gerelateerd aan de loon- en arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden; kwesties gerelateerd aan de omkadering en het beheer; verborgen kosten; en de kwaliteit van de dienstverlening.

Arbidsvoorwaarden en duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Een eerste transversaal thema betreft de arbeidscontracten en de duurzaamheid van de arbeidsrelatie. Intern beheer van het soort taken dat we in deze studie beschouwen veronderstelt zonder twijfel een zekere 'kost' in termen van omkadering en vorming. Het personeelsbeheer moet rekening houden met turnover, complexe professionele en persoonlijke situaties van de werknemers, motivatie, vorming, ... teneinde een succesvol HR-beleid uit te bouwen. De vrees voor het complexe personeelsbeleid kan mede aan de oorzaak liggen voor uitbesteding. Bovendien is er nog een andere dimensie aan het thema van de arbeidsovereenkomsten. Vaak is men voor dergelijke laaggeschoolde activiteiten in eigen beheer aangewezen op verschillende soorten invoegcontracten (vb. Artikel 60 of startbaanovereenkomsten). Invoegcontracten zijn – ook in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – succesvolle recepten gebleken voor de arbeidsmarktintegratie van werknemers die zich in een moeilijke arbeidsmarktsituatie bevinden²¹¹. Bovendien geven invoegcontracten publieke diensten bijkomende slagkracht om taken uit te voeren waarvoor geen personeel voorzien is in de reguliere budgetten. Echter, niet zelden komen sommige modaliteiten van invoegcontracten in contradictie te staan met een 'duurzaam personeelsbeheer'. Het betreft dan vooral de tijdelijke aard van de tewerkstelling en de noodzaak door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Dit zorgt voor personeelsverloop (en bijkomende kosten), maar ook voor demotivatie en frustratie bij de betrokken personeelsleden, gezien ze al snel begrijpen dat ze hun huidige job niet zullen kunnen behouden. Bijgevolg worden invoegcontracten – los van hun overduidelijke nut als instrumenten ter bevordering van een actief arbeidsmarktbeleid – voor het interne personeelsbeleid niet altijd als optimaal ervaren. Indien invoegcontracten (in toenemende mate) gebruikt worden om laaggeschoolde activiteiten voor overheidsinstellingen (terug) intern te organiseren, dringt zich een hervorming van de overgang naar een regulier arbeidscontract op (binnen of buiten de betrokken publieke instelling). Hierbij dient meer aandacht te worden besteed aan het bieden van een duidelijker perspectief op verdere carrièreontwikkeling, teneinde demotivatie bij de betrokken personeelsleden te voorkomen.

Een tweede, complexe, aangelegenheid zijn de lonen en compensaties. Overwegingen met betrekking tot besparing op de loonkost liggen niet zelden mee aan de basis voor beslissingen tot uitbesteding. Door tal van mechanismen slagen onderaannemers er beter in de loonkosten te drukken, waardoor inbesteding in sommige gevallen een meerkost zou veroorzaken. Echter, zeker in sectoren als de schoonmaak of het (tuin)onderhoud, zou inbesteding in puur monetaire termen loonverlies kunnen veroorzaken bij personeelsleden die uit de privé naar de openbare dienst zouden verschuiven. Nettolonen kunnen hoger liggen – voordelen van de openbare dienst manifesteren zich eerder op

²¹¹ Actiris; Observatoire Bruxellois de l'emploi *Inventaire des mesures d'aide à l'emploi en 2015 Région de Bruxelles-Capitale*; 2016.

lange termijn (stabiliteit van tewerkstelling, andere voordelen verbonden aan het statuut, pensioen, ...); echter werknemers zien daar niet altijd het voordeel van in.

De arbeidskwaliteit voor interne werknemers. Naast de stabiliteit van de tewerkstelling en het statuut, is het dikwijls de inhoudelijke kwaliteit van het werk die werknemers in de onderzochte functies bindt aan de tewerkstelling in de openbare dienst. De kwaliteit van de arbeidstaken is met andere woorden een belangrijk argument om werknemers te motiveren om in de openbare dienst te werken. Het zijn juist de zware, routinematige en inhoudelijk arme arbeidstaken of arbeidstaken die op zeer atypische of flexibele momenten moeten gebeuren die al sneller worden uitbested. Het resultaat hiervan is dat interne werknemers de interessantere en minder zware arbeidstaken kunnen overhouden. Een mooi voorbeeld hiervan zijn de seizoensgebonden, maar erg routinematige activiteiten van tuinonderhoud (vb. bladeren ruimen in de herfst). Weinig interne personeelsleden zitten daarop te wachten. Een ander voorbeeld zijn de routinematige schoonmaakactiviteiten – vb. dagelijks onderhoud van grote kantooroppervlaktes, wat meestal buiten de kantooruren gebeurt. Het beheer van dergelijke taken, betekent voor het middenmanagement dikwijls ook een uitdaging: door uitbesteding vallen “lastige” coördinatie en HR-gerelateerde activiteiten weg (vb. planning en beheer, motivatie en ziekteverzuim van personeel, opvangen van turnover). In zekere zin is het uitbesteden van dergelijke activiteiten een manier om een “kwalitatieve buffer” aan te leggen voor de interne uitvoerende werknemers (ze kunnen zich richten op meer interessante deeltaken, controle, ontwikkelen van nieuwe procedures, ...) en voor het middenmanagement (voor wie de interne coördinatietaken vereenvoudigd worden). Op deze manier wordt het risico op personeelsverloop, demotivatie, moeilijkheden bij rekrutering “uitbested” aan de onderaannemer. Scenario’s van inbesteding moeten terdege rekening houden met deze realiteit: inbesteding veronderstelt dus eveneens een andere arbeidsverdeling binnen de publieke instelling, waarbij zware en minder motiverende taken, zowel als uitdagende coördinerende taken moeten herverdeeld worden over de dan uitsluitend interne werknemers.

Randvoorwaarden gebonden aan het openbaar statuut. Verschillende ‘randvoorwaarden’ hebben gezorgd voor een stimulans in de richting van uitbesteding en bemoeilijken tegelijkertijd scenario’s van intern beheer of inbesteding. Een eerst thema kwam hoger reeds aan bod – met name, de onaantrekkelijkheid voor het intern personeelsbeleid van inschakelcontacten in het kader van een duurzaam loopbaanbeleid. Daarnaast spelen er nog andere HR-gebonden factoren een rol. Een daarvan is de inflexibiliteit van aanwervingsprocedures binnen de openbare dienst. Meer specifiek in domeinen met een groot personeelsverloop (vb. schoonmaak) of voor activiteiten waaraan de nood fluctueert (vb. specifieke taken van groenbeheer) biedt uitbesteding vaak meer mogelijkheden op het vlak van flexibiliteit. Voor bewaking, speelt dan weer de strikte reglementering van het beroep. De wetgeving op de bewakingsfirma’s (Wet Tobback) maakt het heel moeilijk om de kerntaken van bewaking te laten uitvoeren door personeelsleden van de openbare dienst zelf. Zelfs indien men bereid is gerelateerde taken af te splitsen van bewakingsfuncties en intern te organiseren (vb. onthaalfuncties bij Actiris), ziet men zich verplicht de kern van de bewakingsactiviteiten te blijven uitbesteden. Verwant hiermee zijn ook de situaties die grote investeringen veronderstellen om te kunnen voldoen aan nieuwe en steeds strengere normen – bijvoorbeeld voor de voedselveiligheid in grootkeukens. In dergelijke gevallen kan een verouderde installatie een aanleiding zijn voor uitbesteding. Nog een randvoorwaarde die regelmatig opdook was de klaarblijkelijke (politieke) druk om openbare instellingen ‘slank’ te houden in termen van personeelsbezetting. De logische consequentie van inbesteding, namelijk de toename van het aantal interne effectieven, werd door meerder gesprekspartners aangehaald als een belangrijk obstakel – ook al zou inbesteding zinvol kunnen zijn vanuit een kostprijs- of kwaliteitsargument. Dit obstakel lijkt al snel neer te komen op een politiek-symbolisch obstakel: het spenderen van aanzienlijke uitbestedingsbudgetten is soms politiek haalbaarder dan het duurzaam financieren van een intern personeelskader. Het moet hierbij echter ook duidelijk zijn dat het vergroten van het interne (statutair) kader een beslissing is met een budgettaire impact die gedurende verschillende decennia kan blijven doorwerken, terwijl uitbesteding op budgettair vlak eerder een korte termijn perspectief toelaat.

Verborgen kosten en de moeilijkheid om deze correct in rekening te brengen. Zowel uitbesteding als intern beheer veroorzaken een aantal kosten die moeilijk in rekening kunnen gebracht worden – en bij het nemen van beslissingen over het beheer al snel over het hoofd worden gezien. Een aantal van de kosten gebonden aan intern beheer kwam hoger reeds aan bod en heeft vooral te maken met het op poten zetten van een HR-beleid voor een potentieel moeilijk te beheren (nieuwe) groep van interne personeelsleden: rekrutering, vorming, absentieïsme en motivatiebeleid, enz. Iedere internalisering van uitvoerende taken is dan ook geneigd tegelijkertijd de nood aan interne beheersfuncties te vergroten. Desalniettemin signaleren onze gesprekspartners dat uitbesteding van activiteiten eveneens nieuwe vormen van taakbelasting te weeg brengt. Deze taakbelasting heeft te maken met de voorbereiding en opvolging van openbare aanbestedingen: het correct uitwerken van lastenboeken vereist gespecialiseerde kennis die niet altijd aanwezig is binnen de openbare instellingen, of bijkomende aanwerving van experts veronderstelt. Meer en meer ontstaan er ook tijds- en kosten intensieve juridische procedures wanneer contracten worden aangevochten door een verliezend kandidaat. De verborgen kosten refereren ook naar de controle van en het afdwingen van de voorwaarden bedongen in de uitbestedingsovereenkomst; maar ook de aanpasbaarheid van uitbestedingsovereenkomsten aan veranderende noden kan moeilijk verlopen of kosten veroorzaken. Deze verborgen kosten zullen toenemen naarmate meer specifieke voorwaarden (o.a. sociale of ecologische clausules) worden opgenomen in de overeenkomsten.

De kwaliteit van uitbesteedde taken. Een klassiek argument uit de vakliteratuur dat wordt aangevoerd ten voordele van inbesteding, is de vaststelling van een ondermaatse kwaliteit van de uitbesteedde dienstverlening. Uit onze casestudies komt dit argument zeker niet prominent naar voor. Over het algemeen waren onze gesprekspartners positief over de kwaliteit van geleverde diensten. Een element dat wel meermaals aan bod kwam is het gepercipieerde gebrek aan flexibiliteit van juist de activiteiten die werden uitbesteed. Meestal wordt de inhoud van de opdracht duidelijk beschreven in het lastenboek, waardoor een aanpassing van die opdracht onmogelijk is of voor bijkomende kosten zorgt. Dit argument heeft vermoedelijk soms ook te maken met een gebrek aan expertise in het uitwerken van de lastenboeken – al is er ook daar innovatie, door o.a. het werken met kaderovereenkomsten, die een meer flexibele inzet van de onderaannemers toelaten. De discussie over de kwaliteit van de dienstverlening raakt ook aan het eerdere thema van de arbeidsinhoud voor intern personeel. Het lijkt erop dat moeilijk te controleren, complexe, kleinschalige, veeleisende, nieuwe, ... activiteiten bij voorkeur door een intern team worden aangepakt. Pas wanneer de activiteit controleerbaar en ‘planbaar’ wordt, komt ze in aanmerking voor uitbesteding. Een mooi voorbeeld hiervan vinden we mij Leefmilieu Brussel: nieuwe parken worden eerst onder intern beheer geplaatst, om pas eenmaal alles op punt staat bepaalde dingen van het groenbeheer uit te besteden. Uit dit alles blijkt dat vanuit een ‘kwaliteitsperspectief’ het grootste potentieel voor inbesteding vermoedelijk zit in taken met een relatief hoge ‘toegevoegde waarde’. Voor meer routinetaken lijkt het vanuit kwaliteitsperspectief juist interessant om het risico van een correct beheer (vb. zorgen dat voldoende personeel voorhanden is) over te dragen aan een onderaannemer.

Het belang van ‘bredere beleidsdoelstellingen’ bij eventuele beslissingen over inbesteding. Het voorgaande argument brengt mee dat – specifieke taken niet te na gesproken – een beslissing tot inbesteding puur op basis van kwaliteits-, kostprijs- of efficiëntieargumenten in veel gevallen discutabel zal zijn. Toch betekent dit niet dat onze gesprekspartners geen oren hebben naar argumenten ingebed in bredere beleidsdoelstellingen, zoals het vormgeven aan een arbeidsmarktbeleid of het garanderen van een sterk sociaal statuut voor de betrokken werknemers. Ze wijzen er echter op dat inbesteding in die context principiële politieke beslissingen vereist om bepaalde standaarden centraal te stellen bij het organiseren van publieke dienstverlening. Echter, zelfs dergelijke ‘bredere doelstellingen’ sluiten uitbesteding niet uit. Alleen heeft het wel een impact op de manier waarop er wordt uitbesteed: vb. gericht op de sociale economie, of door de lastenboeken inhoudelijk te verstrengen. In een dergelijke context kan het echter zo zijn dat ‘de markt’ niet meer geneigd is diensten aan te leveren en dat een alternatieve beheersvorm meer voor de hand ligt. Het

zijn dergelijke reflecties die ook tot uiting kwamen in de in hoofdstuk 2 besproken case van de Rijksschoonmaakorganisatie in Nederland: de zorg van de overheid voor de arbeidsvoorwaarden in die sector, stond mee aan de basis voor dit voorbeeld van inbesteding.

Liggen arbeidskwaliteit en (netto) jobcreatie wel voldoende in elkaars verlengde? Inbesteding met het oog op (netto) jobcreatie zou ervoor kiezen om – gegeven een bepaald budget - zoveel mogelijk operationele werknemers te werk te stellen binnen de publieke instelling. Echter, andere factoren die ter sprake kwamen als redenen voor inbesteding, zoals de betere personeelsomkadering, de betere verloning, een sterkere coördinatie of een selectie van beter geschoolde werknemers die zich bezighouden met ‘inhoudelijk rijkere’ arbeidstaken, zullen wellicht wel een positief effect hebben op de (interne) arbeidskwaliteit, maar zullen wellicht ook minder personeel impliceren en/of voor bepaalde taken toch richting uitbesteding doen kijken. Ook de diversiteit binnen de groep werknemers (oudere werknemers/ervaring) kan een impact hebben op de kost. Dit soort overwegingen kan een rol spelen in het afwegen van uitbestedingscontracten (sociale clausules, sociale economie). Bovendien wijzen sommige gesprekspartners op het gevaar dat een inbesteding netto weinig impact zou hebben op de werkgelegenheid binnen een bepaalde doelgroep van werknemers, maar louter voor een transfer van personeelsequivalenten van de private naar de publieke sector zou zorgen.

Transitiefasen en -kosten. Bij scenario's van inbesteding moet men zich ten slotte bewust zijn van een mogelijke complexe transitie van bestaande werknemers uit de privéfirma naar de openbare dienst. Dit is niet anders bij bewegingen in de omgekeerde zin, of bij overname van een uitbestedingscontract door een andere firma. Toch moet men zich ervan bewust zijn dat er geen garantie is dat de loon- en arbeidsvoorwaarden per definitie een stap vooruit betekenen voor alle externe personeelsleden en dat een inbestedingsoperatie weerstanden kan oproepen bij reeds interne personeelsleden (zal hun functie veranderen?) of bij het middenmanagement dat de activiteit moet coördineren (zie hoger). Bovendien kunnen bepaalde eigenschappen van het ‘openbaar statuut’ moeilijk verenigbaar blijken met de aard van de werktaken – vb. het verbod op nachtwerk. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat een min of meer grootschalige inbesteding van een dienst kan gebeuren zonder ook de openbare dienst zelf te herstructureren in termen van haar interne arbeidsorganisatie.

Vergelijking van personeelsstatuten in de publieke en de private sector. In het eerste deel van hoofdstuk 5 wordt een grondige vergelijking van de personeelsstatuten in de openbare sector (statuut D) en de meest courante statuten in de privésector voor de betreffende activiteiten gegeven. De resultaten van deze vergelijking in termen van loon- en arbeidsvoorwaarden staan vermeld in tabel 6-1. De resultaten van deze vergelijking bevestigen voor een stuk hetgeen ons werd gesignaleerd in de casestudies: al lijkt een statuut in de publieke sector door de band wat voordeliger te zijn dan de meeste statuten uit de privésector, dit voordeel is zeker niet algemeen en heeft geen betrekking op alle aspecten van het personeelsstatuut. Hiermee moet terdege rekening worden gehouden wanneer een instelling zou overwegen de beheersvorm voor bepaalde activiteiten aan te passen.

Tabel 6-1 Vergelijking tussen publieke en private sector voor een aantal geselecteerde activiteiten.

Bestudeerde variabelen	Intern (overheidssector)	Extern (privésector)
Aard van de arbeidsverhouding		
Soort aanwerving	In principe, statutair (definitief) In de praktijk, bij arbeidsovereenkomst Inschakelingscontracten	- Arbeidscontracten Inschakelingscontracten
Duur	Doorgaans vast Uitzondering: inschakelingscontracten	Variabel Bijzondere overnameplicht bij verandering van onderaannemer (PC121, 317 & 302)
Loon		
Brutoloon (5 jaar anciënniteit)	Niveau D: 2.166,77 €/maand	Schoonmaak (PC121): min. 2.067,66 €/maand Bewaking (PC317): min. 2.300,06 €/maand Catering (PC302): min. 2.211,57 €/maand Bouw (PC124): min. 2.435,85 €/maand Parken en tuinen (PC145): min. 2.142,31 €/maand
Evolutie	Tussentijdse verhogingen (2 jaar) Promotie/schaalwijziging	Barema's die minima vaststellen Evolutie verbonden aan de categorie, minder aan de anciënniteit
Premies, vergoedingen	Dubbel vakantiegeld: 92 % van de maandwedde Eindejaarstoelage: 335 € + 2,5 % per jaar Diverse toelagen en premies	Dubbel vakantiegeld: 92 % van het maandloon Eindejaarspremie is voordeliger Diverse toelagen en premies
Arbeidstijd		
Arbeidsduur	38 uur	Schoonmaak (PC121): 37 uur + 3 ADV Bewaking (PC317): 37 uur Catering (PC302): 38 uur Bouw (PC124): 40 uur + 12 ADV Parken en tuinen (PC145): 38 uur
Betaalde vakantie	35 dagen/jaar + anciënniteitsverlof (5/10 jaar) + 12 wettelijke vakantiedagen (10 + 2)	20 dagen/jaar + anciënniteitsverlof (PC124, 302 & 317) + 10 wettelijke vakantiedagen + eindeloopbaandag (PC317, PC145 ?)
Sociale bescherming		
	Sociale zekerheid van de werknemers (deels) + behoud van de wedde (statuut)	Sociale zekerheid van de werknemers Voordelige aanvullende regeling (FBZ)

In hoofdstuk 5 werd tenslotte ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van verschillende opties in termen van beheersvorm, gaande van het toevoegen van sociale en technische clausules aan reguliere uitbestedingsovereenkomsten, over uitbesteding binnen exclusief de sociale economie, oprichting van aparte of overkoepelende publieke entiteiten die de dienst aan verschillende actoren binnen de publieke sector aanbiedt, tot inbesteding binnen een specifieke overheidsinstelling *stricto sensu*. Tot slot worden een aantal belangrijke juridische overgangsbepalingen besproken voor zowel de private onderaannemer als de werknemers in dienst bij een onderaannemer in het geval een uitbestedingsovereenkomst voor een bepaalde dienst zou verbroken worden, teneinde die dienst te organiseren volgens een andere beheersvorm.

6.3 Belangrijke overwegingen bij uitbestedingsbeslissingen

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk heeft tot doel een richtsnoer te bieden bij eventuele toekomstige debatten over de aanpassing van de beheersvorm van een bepaalde publieke dienstverlening. Daartoe worden eerst een aantal reflectiethema's geëxpliciteerd waarna we het gamma aan mogelijke beheersvormen hernemen, om af te sluiten met een pleidooi om de brede waaier aan mogelijke beheersvormen en modaliteiten geval per geval te analyseren.

Enkele belangrijke vragen die dienen gesteld te worden bij het overwegen van een uitbestedingsbeslissing.

De transfer van de ene naar de andere beheersvorm voor het organiseren van dienstverlening in de openbare sector, is een complexe aangelegenheid, waarbij zowel bedrijfseconomische, juridische als bredere politieke aspecten komen kijken. De casestudies hebben ons geleerd dat iedere functie en iedere instelling een reeks uitdagingen met zich meebrengt die deels veralgemeenbaar zijn maar deels ook situatie-eigen, waardoor de concrete uitdagingen zelden volledig geanticipeerd kunnen worden. Een aantal meer **generieke vragen/uitdagingen**, die doorheen ons onderzoek van belang bleken te zijn, verdienen desalniettemin melding:

1. Expliciteer alle doelstellingen. De vraag naar de meest gepaste beheersvorm is zonder twijfel afhankelijk van het geheel aan doelstellingen die een bestuur wil nastreven; niet zelden blijven doelstellingen impliciet. Zo zal een exclusieve aandacht voor kostenefficiëntie op de korte termijn waarschijnlijk tot een andere keuze tussen intern beheer of uitbesteding leiden dan een geheel van doelstellingen waarbij naast de kostprijs, bijvoorbeeld ook elementen inzake arbeidsmarktbeleid meespelen.
2. Tracht een goed beeld te krijgen van de inhoudelijke kenmerken van de betrokken activiteiten en taken. Om welke soort activiteiten gaat het in termen van taakinhoudelijke kenmerken, vaardigheidsniveau, planbaarheid en benodigde flexibiliteit, frequentie van uitvoering, omkaderings- en materiaalkosten, van toepassing zijnde regelgeving? Kunnen deze activiteiten deel uitmaken van een attractieve job inhoud voor vaste werknemers?
3. Breng duidelijk in kaart welke specifieke deeltaken onder een bepaalde functie vallen. Zelfs binnen welomschreven activiteiten (vb. schoonmaak) worden in de meeste instellingen onderverdelingen worden gemaakt tussen deeltaken, die niet allemaal even evident onder dezelfde beheersvorm kunnen worden geplaatst (vb. schoonmaak kan uiteenvallen in het routinematig – nachtelijk – onderhoud van kantoorruimtes en meer punctuele ad hoc taken).
4. Weke zijn de verborgen kosten van de huidige en de gewenste beheersvorm? Het betreft hierbij kosten in termen van beheer, maar ook lange-termijn personeelskosten. Het lijkt ons dat vaker niet dan wel de volledige kost op lange termijn wordt verrekend van lopende uitbestedingen; maar ook bij alternatieve beheersvormen (vb. een inbesteding) dreigen kosten verbonden aan de bredere werking van de instelling of kosten die zich pas op langere termijn zullen manifesteren over het hoofd te worden gezien.
5. Welke mogelijkheden zijn er om schaalvoordelen te bereiken? Sommige functies komen voor in verschillende openbare instellingen en lenen zich bijgevolg tot schaalvergroting in de vorm van een unieke beheersvorm die de dienstverlening aanbiedt aan verschillende ION's (vb. schoonmaak). Andere functies hebben een zeer specifiek karakter, waardoor het gamma aan verschillende mogelijke beheersvormen de facto gelimiteerd wordt (vb. tuinonderhoud).
6. In geval van inbesteding of andere vormen van publiek beheer: schat in wat de (in)comptabiliteit is met het openbaar ambt van de functie en de manier waarop ze georganiseerd wordt in. Niet zelden is hierbij regelgeving betrokken die behoort tot een ander bevoegdheidsniveau betrokken, waarvan voorzichtigheidshalve kan verondersteld worden dat deze niet aan te passen is door de Brusselse gewestelijke overheid. Het betreft hier collectieve afspraken gemaakt voor het geheel van het openbaar ambt, bv. rond werktijden, loonbarema's, te respecteren aanwervingsprocedures, of wetgeving die bepaalde functies reguleert (bv. Wet Tobback).

7. Tracht de implicaties voor de betreffende arbeidsmarkt in te schatten. Zeker veranderingen van beheersvorm, die ook een arbeidsmarktdoelstelling hebben, moeten rekening houden met de mogelijkheden en beperkingen van de betreffende deelmarkt. Zo heeft het weinig zin bijkomende tewerkstelling te creëren voor een beroep waarvoor reeds een krapte op de arbeidsmarkt bestaat.
8. Breng de noodzakelijke overgangsmaatregelen en implicaties voor alle betrokkenen in kaart. Een aanpassing van de beheersvorm heeft implicaties voor zowel de eventuele interne als externe personeelsleden, alsmede voor eventuele andere betrokken rechtspersonen (vb. onderaannemers). Het was niet mogelijk een eenduidige hiërarchie tussen beheersvormen te identificeren op vlak van personeelsstatuut, arbeidskwaliteit, kwaliteit van de dienstverlening, tewerkstellingspotentieel, bredere sociale of ecologische impact, ...; het komt er met andere woorden op aan om dit geval per geval gedetailleerd in kaart te brengen om zodoende de reële voor- en nadelen voor alle betrokken partijen in te schatten.

Verskillende beheersvormen. Gegeven de bovenstaande bekommernissen, lijkt het ons belangrijk klaarheid te scheppen over de verschillende mogelijke beheersvormen om publieke diensten te organiseren. We verwijzen hiervoor opnieuw naar de typologie van Verhoest²¹².

- Intern beheer: De publieke dienstverlening in zijn meest traditionele vorm, waarbij de planning en uitvoering intern gebeurt.
- Interne verzelfstandiging: Binnen een bestaande bestuursinstelling ontstaat een nieuwe beheersstructuur met meer autonomie, een beheersovereenkomst en een eigen deskundigheid en dynamiek.
- Externe publiekrechtelijke verzelfstandiging: Een nieuwe instelling van publiek-rechterlijke aard wordt opgericht voor de uitvoering van een publieke dienstverlening. Deze vorm van externe verzelfstandiging komt vaak voor op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, getuige de toename van het aantal publiekrechtelijke ION's.
- Externe privaatrechtelijke verzelfstandiging: Dit scenario is gelijkaardig aan de externe publiekrechtelijke verzelfstandiging, met uitzondering van de privaatrechtelijke aard van de nieuwe instelling die opgericht wordt. De controle (eigendom) van de nieuwe beheersvorm blijft volledig in handen van de oorspronkelijke publiekrechtelijke instelling. Vaak zal dit leiden tot de oprichting van een vzw, maar ook een NV is bijvoorbeeld mogelijk. Een reden voor de oprichting van een privaatrechtelijke instelling voor de publieke diensten kan liggen bij de commerciële aard van de publieke dienst die geleverd wordt, of omdat de privaatrechtelijke aard een noodzaak is om gelijke voorwaarden aan het personeel te kunnen bieden. Denken we hierbij bijvoorbeeld aan vzw Iris Team bij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de instelling verantwoordelijk voor het aanleveren van IT-diensten aan verschillende ION's.
- Publiek-Publieke Samenwerkingen: Een publieke dienst kan aangeboden worden door de samenwerking tussen verschillende publieke diensten. Hierbij denken we bijvoorbeeld aan mogelijke samenwerkingen tussen het Gewest en de verschillende Brusselse gemeenten. Voorbeelden vermeld door Van Garsse & Verhoest zijn intergemeentelijke samenwerkingsverbanden of de OCMW-verenigingen.
- Publiek-Private Samenwerkingen: beter bekend als PPS, waarbij een instelling opgericht wordt met een gemengd karakter.

²¹² Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

- Uitbesteding naar not-for-profits en de sociale economie: waarbij aan de hand van contracten taken uitbesteed worden voor een bepaalde termijn. Uitbestedingen van deze aard kunnen interessant zijn om bepaalde sociale doelstellingen te realiseren via subsidies, zoals het voeren van een doelgroepenbeleid, of het aan het werk stellen van langdurige werklozen.
- Uitbesteding naar de private markt: de meest gekende vorm van uitbestedingen, waarbij via een concurrentiële aanbesteding een tijdelijk contract uitgeschreven wordt, wat een contractant het recht geeft een bepaalde publieke dienstverlening uit te voeren voor een vastgelegde periode.
- Privatisering: Een andere vorm van het afstoten van een publieke dienstverlening waarbij een publieke instelling haar activiteiten deels of gedeeltelijk onderbrengt in een privaatrechtelijke beheersvorm die niet onder de (directe) controle valt van de betrokken publieke instelling.

Overweeg de **waaiër aan mogelijkheden** voor iedere activiteit specifiek.

Overweeg de **waaiër aan mogelijkheden** voor iedere activiteit specifiek. Zeker indien het er de (in dit geval, Brusselse gewestelijke) beleidsmakers om te doen is de openbare dienstverlening niet alleen te evalueren in termen van kostprijs, efficiëntie en kwaliteit van de dienstverlening, maar daarnaast ook de arbeidskwaliteit van de betrokken werknemers en de bijdrage aan een bepaald arbeidsmarktbeleid te beschouwen, lijkt het ons vruchtbaar een globaal debat te voeren over de mogelijke beheersvormen voor de verschillende soorten (lager gekwalificeerde) dienstverlening. We willen hen evenwel oproepen om in dat geval zonder taboes naar het volledige scala aan mogelijkheden te kijken. We verwijzen hierbij naar de al eerder vermelde typologie van Verhoest en haar evaluatie in het licht van de praktische en juridische reflecties die hoger werden samengevat. Naar alle waarschijnlijkheid komen andere optimale oplossingen naar voren naargelang de betrokken activiteit. In eerste instantie lijkt het ons van belang dat de doelstellingen (inclusief bredere beleidsmatige doelstellingen) van iedere activiteit geëxpliciteerd worden. Daarnaast lijkt het ons van belang de verschillende bedrijfseconomische en juridische argumenten die in dit rapport aan bod kwamen in beschouwing te nemen, maar ook factoren specifiek aan de beroepsgroep/activiteit, hun beschikbaarheid op de arbeidsmarkt, de loon- en arbeidsvoorwaarden, omkaderende wetgeving voor het kunnen uitvoeren van de activiteit, de organisatiestructuur/-cultuur in de betrokken ION, ... ten einde tot een goed onderbouwde keuze te komen. Waar het voor de ene activiteit (vb. bewaking) misschien eerder aangewezen is bestaande uitbestedingsmodellen aan te scherpen in termen van o.a. sociale clausules; is het voor een andere (vb. wegenonderhoud) misschien aangewezen om tot een (beperkte) inbesteding van een competent team te komen. Nog een andere activiteit (vb. schoonmaak) zou kunnen gebaat zijn met de opstart van een overkoepelend gewestelijk initiatief – althans als moest blijken dat dit een positieve impact zou hebben op de werkgelegenheid en arbeidskwaliteit in de sector in vergelijking met de huidige situatie op het terrein. Dit rapport geeft geen vaste antwoorden wanneer dergelijke knopen moeten doorgesneden worden, maar hopelijk wel de nodige aangrijpingspunten om een concrete reflectie hierrond verder vorm te geven.

7 Bibliografie

Actiris; Observatoire Bruxellois de l'emploi *Inventaire des mesures d'aide à l'emploi en 2015 Région de Bruxelles-Capitale*; 2016.

Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

Coase, R. H. The Nature of the Firm. *Economica* **1937**, 4, 386–405, doi:10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.

Deloitte *Deloitte's 2014 Global Outsourcing and Insourcing Survey: 2014 and beyond*; 2014.

Dube, A.; Kaplan, E. Does Outsourcing Reduce Wages in the Low-Wage Service Occupations? Evidence from Janitors and Guards. *ILR Rev.* **2010**, 63, 287–306, doi:10.1177/001979391006300206.

Goldschmidt, D.; Schmieder, J. F. The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure*. *Q. J. Econ.* **2017**, 132, 1165–1217, doi:10.1093/qje/qjx008.

Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny, R. *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*; Cambridge, MA, 1996.

Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

Munch, J. R.; Skaksen, J. R. Specialization , Outsourcing and Wages. *IZA Discuss. Pap.* **2005**.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Transnational Institute; Multinationals Observatory; Austrian Federal Chamber of Labour; European Federation of Public Service Unions; Ingeniería Sin Fronteras Cataluña; Public Services International; Public Services International Research Unit; We Own It; Norwegian Union for Municipal and General Employees; Municipal Services Project; Canadian Union of Public Employees *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation.*; Kishimoto, S., Petitjean, O., Eds.; Amsterdam, 2017.

Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

Veltri, N. F.; Saunders, C. S.; Kavan, C. B. Information Systems Backsourcing: Correcting Problems and Responding to Opportunities. *Calif. Manage. Rev.* **2008**, 51, 50–76, doi:10.2307/41166468.

Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

Weil, D. *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it.*; Harvard University Press, 2014; ISBN 9780674975446.