

LE TELETRAVAIL DANS LE SECTEUR PUBLIC

TELEWERK IN DE OPENBARE SECTOR

Estelle Krzeslo, Esteban Martinez (TEF-ULB)
Alexander De Becker (STBR-VUB), Jan De Schampheleire (SOCO/TESA-VUB)

Februari 2007
 Février 2007

	Université Libre de Bruxelles	 Vrije Universiteit Brussel	
	PF Emploi, Travail et Concertation sociale. Direction-générale Humanisation du Travail FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Algemene Directie Humanisering van de Arbeid		Avec le soutien de Fonds social européen Met de steun van het Europees Sociaal Fonds

SOMMAIRE / INHOUDSOPGAVE

DEEL 1: JURIDISCHE BENADERING

1. Inleiding (p.5)

- 1.1. Telewerk
- 1.2. De publieke sector

2. De ondergeschiktheid van de (statutaire) ambtenaar, de arbeidscontractant bij de overheid en het telewerk (p.10)

3. Telewerk en huisarbeid in de publieke sector (p.16)

4. De arbeids- en rusttijden bij de telewerkers in de publieke sector (p.27)

5. Telewerk en collectieve onderhandelingen in de publieke sector (p.31)

6. Telewerkers in de publieke sector en de sociale zekerheid (p.34)

- 6.1. Verzekering wegens geneeskundige verzorging en uitkeringen
- 6.2. Gezinsbijslagen
- 6.3. Werkloosheid en telewerkende personeelsleden in de publieke sector
- 6.4. Pensioenregeling
- 6.5. Arbeidsongevallen en beroepsziekten

7. Controle op de telewerker in de publieke sector en privacy (p.40)

- 7.1. Camerabewaking
- 7.2. Controle van het internet en e-mailgebruik

8. Telewerk en welzijn op het werk (p.43)

9. Taalwetgeving (p.45)

10. Telewerk in de publieke sector en antidiscriminatiewet (p.48)

11. Arbeidsinspectie (p.49)

12. Besluit (p.50)

PARTIE 2: APPROCHE SOCIOLOGIQUE (A)

L'organisation du télétravail dans la fonction publique

1. Introduction générale (p.53)

- 1.1. Modernisation de la fonction publique et introduction du télétravail
- 1.2. Spécificités de la fonction publique sous l'angle de la gestion des ressources humaines
- 1.3. Expériences étrangères d'introduction du télétravail dans la fonction publique
- 1.4. Le télétravail dans la fonction publique en Belgique
- 1.5. La recherche

2. La fonction publique fédérale (p.63)

2.1. La préparation de l'Arrêté royal du 22 novembre 2006 (MB 1-12-2006)

2.2. Essais et projets: une période d'observation le projet de télétravail expérimental du SPF P&O

2.3. Les autres projets dans la fonction publique fédérale

3. L'administration de la région flamande (p.78)

3.1. Un projet de centralisation : la « kenniscel anders werken »

3.2. L'organisation du télétravail dans deux villes en Flandre

4. Synthèse (p.87)

4.1. Le cadre

4.2. Caractéristiques communes

4.3. Différences observées

4.4. Pratiques de terrain:inventaire

5. Les organisations syndicales de la fonction publique face au télétravail (p.94)

5.1. Retinences syndicales

6. Discussion: Engagements à terme ; vers un nouveau modèle de travail ? (p.97)

DEEL 3: SOCIOLOGISCHE BENADERING (B) Telewerkervaringen van ambtenaren

1. Transversaal verslag van de telewerkervaringen (p.101)

1.1. Inleiding

1.2. De methode: gestructureerde panelgesprekken

1.3. De reglementaire voorwaarden van het telewerk

1.4. De praktijk van het telewerk

1.5. De voordelen en nadelen van telewerk

1.6. Discussie

2. Sequentieel verslag van de telewerkervaringen (p.109)

2.1. Inleiding

2.2. Telewerk bij de Juridische dienst van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

2.3. Telewerk in het Agentschap voor Onderwijsdiensten van de Vlaamse Gemeenschap

2.4. Telewerk bij de stad Gent

DEEL 3: JURIDISCHE BENADERING

Hoofdstuk I. Inleiding

Een onderzoek naar telewerk bij het overheidspersoneel dient te starten met een omschrijving van beide termen. In een eerste fase zal getracht worden om een omschrijving het begrip “telewerk” te geven, hoewel de eerdere rapporten deze omschrijving reeds hebben gezocht. In het licht daarvan zal er dan ook slechts in beperkte mate onderzoek worden gedaan naar een duidelijke definitie van de term “telewerk”. Er zal hoofdzakelijk worden aangeknoopt bij de bevindingen van het onderzoek naar telewerk in de private sector.¹

Een onderzoek kan nooit starten zonder een duidelijke omschrijving van beide gehanteerde begrippen. Daarom dient ook gezocht te worden naar een omschrijving van het begrip “publieke sector”. Hier zal iets gedetailleerder in worden gegaan op een afbakening van deze term omdat dit nog (uiteraard) nog niet is gebeurd in het eerdere onderzoek maar ook omdat het begrip “publieke sector” een bijzonder vaag juridisch begrip is dat toch enige verduidelijking behoeft.

Er wordt aangevangen met een omschrijving van het begrip “telewerk”.

1.1. Telewerk

Telewerk vormt niet het voorwerp van een specifieke wettelijk kader. Daarom kan enkel worden aangeknoopt bij de omschrijvingen van de term in de rechtsleer. Daar wordt telewerk gebruikelijk omschreven als een vorm van werken op afstand met behulp van informatica en telecommunicatietechnologie.² De criteria hebben dus een cumulatief karakter. Het volstaat niet dat het werk louter “op afstand” wordt verricht dan wel dat het werk louter met behulp van informatica en telecommunicatietechnologie wordt gepresteerd.

Omwille van de noodzakelijke cumulatie van beide criteria valt het begrip “telewerk” valt niet volledig samen met de term huisarbeid.³ Bovendien wordt de term “op afstand” meestal ook ruim geïnterpreteerd, zodat ook de werknemers die hun arbeid verrichten op een andere plaats dan waar de betrokken arbeid normaliter (meestal omschreven als het moederbedrijf) wordt verricht, als telewerkers worden gecatalogeerd.⁴

¹ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 124-126, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

² Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 2.; B. OVERSTEYNS, “Telewerk” in O. VANACHTER (ed.), *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, 113; L. BALLARIN en M. BELIEN, “thuisarbeid en telewerk: vragen en definities”, *Arbbl.*, 1995, afl. 20, 8; I. VAN TILBORGH, “huisarbeid- de wet van 6 december 1996: oost west ... thuis best?”, *T.S.R.*, 1998, bijzonder nummer, 18; H. DEWAELE, “Telewerk en thuisarbeid” in X, *Liber Amicorum Roger Blanpain*, Brugge, die Keure, 1998, 205; J.-C., HEIRMAN en O. RIJCKAERT, *La flexibilité*, Brussel, Kluwer, 2001, 44; F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 30.

³ L. BALLARIN en M. BELIEN, “thuisarbeid en telewerk: vragen en definities”, *Arbbl.*, 1995, afl. 20, 8.

⁴ B. OVERSTEYNS, “Telewerk” in O. VANACHTER (ed.), *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, 113; L. BALLARIN en M. BELIEN, “thuisarbeid en telewerk: vragen en definities”, *Arbbl.*, 1995, afl. 20, 8; I. VAN TILBORGH, “huisarbeid- de wet van 6 december 1996: oost west ... thuis best?”, *T.S.R.*, 1998, bijzonder nummer, 18; H. DEWAELE, “Telewerk en thuisarbeid” in X, *Liber Amicorum Roger Blanpain*, Brugge, die Keure, 1998, 205. In beginsel zou ook een beperktere interpretatie van de “arbeid op afstand” denkbaar zijn zodat de arbeid verricht in satellietkantoren van de werkgever ook niet als telewerk wordt beschouwd. Deze interpretatie wordt door de meerderheid van de rechtsleer echter niet gevolgd.

Als gevolg van deze “ruime” interpretatie maakt de rechtsleer traditioneel het onderscheid tussen verschillende types van telewerk: het telethuiswerk, het mobiel telewerk (zoals bij handelsvertegenwoordigers en medisch afgevaardigden), het telewerk in een telewerkcentrum dat speciaal daartoe is opgericht voor één of meerdere ondernemingen en telewerk in een satellietkantoor van de werkgever.⁵

Enkel is zijn eerste vorm is telewerk te zien als een specifieke vorm van huisarbeid. Telethuiswerk is dan een vorm van huisarbeid waarbij de afstand met de onderneming wordt overbrugd door gebruik te maken van informatica en telecommunicatietechnologie.⁶

De termen huisarbeid en telewerk zijn dus geen synoniemen. Enerzijds omvat telewerk een aantal vormen, die geen huisarbeid beslaan en anderzijds omvat huisarbeid ook een aantal vormen van werk, die geen telethuiswerk zijn. Huisarbeid omvat immers alle vormen van arbeid die wordt verricht door de werknemer is zijn woonplaats of op een door hem gekozen plaats en waarbij de werknemer niet onder de rechtstreekse controle van de werkgever staat.

Deze (gedeeltelijke) discrepantie blijkt ook uit de verschillende resoluties betreffende het opzetten van experimenten inzake (deeltijds) telewerken in de federale⁷ en de Vlaamse⁸ administratie (en bij uitbreiding ook de Vlaamse openbare instellingen). Huisarbeid blijft een algemenere term omdat hij refereert naar arbeid die verricht wordt door de werknemer in of nabij de woning van de werknemer, zodat er niet noodzakelijk dient te worden gewerkt met informatica of telecommunicatie. Toch blijft telethuiswerk in beginsel onder de definitie van huisarbeid vallen, met alle gevolgen vandienvoor de huidige stand van regelgeving.

Mobiel telewerk is het telewerk waarbij werk wordt verricht van of op een mobiele werkplaats, zoals de wagen of de trein. Deze groep omvat vooral handelsvertegenwoordigers, medisch afgevaardigden die hun rapporten doorsturen naar de onderneming zonder dat ze zich naar die onderneming moeten verplaatsen. Zij maken hiervoor gebruik van informatica en telecommunicatiekanalen.⁹

Zie E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 124, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

⁵ B. OVERSTEYNS, “Telewerk” in O. VANACHTER (ed.), *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, 114; L. BALLARIN en M. BELIEN, “thuisarbeid en telewerk: vragen en definities”, *Arbbl.*, 1995, afl. 20, 11-12; G. LADRIERE, “Réflexion sur le télétravail”, *J.T.T.*, 1997, 421-422; H. DEWAELE, “Telework en thuisarbeid” in X., *Liber amicorum Roger Blanpain*, Brugge, die Keure, 1998, 205; L. CORNIL en V. PERTRY, *Informatie in de relatie werkgever-werknemer*, Diegem, Ced. Samsom, 2001, 166-167; J.-C., HEIRMAN en O. RIJCKAERT, *La flexibilité*, Brussel, Kluwer, 2001, 44; S. VAN WASSENHOVE, M. DE LEERSNYDER, G. CHUFFART, D. MULLIEZ, *Nieuwe technologieën en hun invloed op het arbeidsrecht*, Heule, Uga, 2003, 140-141; K. GOOSSENS, “Vergelijking van de rechtstoestand van de telewerkende werknemer met die van de buitenhuiswerkende werknemer en de telewerkende zelfstandige”, *Or.*, afl. 10, 2004, 255; F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 27-28.

⁶ B. OVERSTEYNS, “Telewerk” in O. VANACHTER (ed.), *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, 114; L. BALLARIN en M. BELIEN, “thuisarbeid en telewerk: vragen en definities”, *Arbbl.*, 1995, afl. 20, 8.

⁷ *Parl. St.*, Kamer, buitengewone zitting 2003, nr. 195/1, 3.

⁸ *Parl. St.*, Vlaams Parl., zitting 2001-2002, nr. 1096/1, 2.

⁹ G. LADRIERE, “Réflexion sur le télétravail”, *J.T.T.*, 1997, 422; L. CORNIL en V. PERTRY, *Informatie in de relatie werkgever-werknemer*, Diegem, Ced. Samsom, 2001, 168; E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 126, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

Telewerk in een telewerkcentrum of in een telewerkverzamelkantoor omvat de vorm van telewerk waarbij de werknemer zijn arbeid verricht in een kantoor of een bedrijfsruimte, die wordt uitgebaat door een gespecialiseerde onderneming en waar de werkgever kantoorruimte huurt zodat de in buurt wonende werknemers daar hun arbeid kunnen presteren en de afstand met de onderneming kunnen overbruggen dankzij informatica en telecommunicatietechnologie. In één telewerkcentrum kunnen werknemers van verschillende ondernemingen dan wel publiekrechtelijke rechtspersonen aan het werk zijn.¹⁰

Een satellietkantoor is een telewerkkantoor dat tot de infrastructuur van de werkgever (of de tewerkstellende overheid) behoort.¹¹

Het Europees kaderakkoord over telewerk van 16 juli 2002 omvatte zowel een kaderregeling voor het telethuiswerk als voor de andere vormen van telewerk.

Dit blijkt onder meer uit de omschrijving van “telewerk” in het Europees kaderakkoord over telewerk (European framework agreement on telework) van 16 juli 2002: Het Europees kaderakkoord omschrijft telewerk als “*Telework is a form of organising and/or performing work, using information technology, in the context of an employment contract/relationship, where work, which could also be performed at the employers premises, is carried out away from those premises on a regular basis*”.¹²

In het wetsvoorstel betreffende telewerk van de senatoren CORNIL en BOUARFA van 22 september 2004 omschrijven de senatoren het telewerk dan ook als “*de manier waarop arbeid wordt georganiseerd en/of uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van de informatietechnologieën, in het raam van een arbeidsovereenkomst voor bedienden of werklieden zoals geregeld door de wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten, waardoor werk dat ook in de lokalen van de werkgever had kunnen worden uitgevoerd, op regelmatige wijze buiten die lokalen wordt verricht*”.

De senatoren zochten voor deze omschrijving inspiratie bij het vrijwillig kaderakkoord over telewerk dat werd gesloten tussen de Europese sociale partners, dat werd gesloten op 16 juli 2002. Dit kaderakkoord vormde ook de inspiratiebron van de collectieve arbeidsovereenkomst nummer 85 van 9 november 2005 betreffende het telewerk (hierna CAO nr. 85). In die CAO nr. 85, gesloten in de Nationale Arbeidsraad (NAR), wordt telewerk omschreven als “*een vorm van organisatie en/of uitvoering van het werk waarin, met gebruikmaking van informatie-technologie, in het kader van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden die ook op de bedrijfslocatie van de werkgever zouden kunnen worden uitgevoerd, op regelmatige basis en niet incidenteel buiten die bedrijfslocatie worden uitgevoerd*”.

Deze omschrijving sluit bij een nadere analyse van de CAO echter toch niet volledig aan bij de omschrijving die te vinden is in het Europees kaderakkoord en in het wetsvoorstel van de senatoren CORNIL en BOUARFA. Uit een verdere lezing van de CAO blijkt immers dat de

¹⁰ B. OVERSTEYNS, “Telewerk” in O. VANACHTER (ed.), *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, 114; L. CORNIL en V. PERTRY, *Informatie in de relatie werkgever-werknemer*, Diegem, Ced. Samsom, 2001, 166-167; E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 125, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹¹ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 126, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹² Enkel de Engelstalige versie van het Kaderakkoord heeft juridische geldingskracht. Dit heeft tot gevolg dat er in deze studie telkens in het Engels geciteerd zal worden uit het akkoord.

omschrijving enkel het telewerk omvat dat wordt verricht in de woning van de werknemer of in elke andere door hem gekozen plaats (zie artikel 4, eerste lid van de CAO nr. 85).¹³ Dit betekent meteen ook dat het (tele)werk dat wordt verricht in een satellietkantoor niet onder het toepassingsgebied van de CAO nr. 85 valt (zie artikel 4, tweede lid). Evenmin vallen de mobiele werknemers onder het toepassingsgebied van de CAO (zie artikel 2 laatste lid van de CAO).¹⁴ De CAO beperkt zich dus tot de telehuiswerkers, terwijl de groep van telewerkers zich dus eigenlijk ook uitbreidt tot de telewerkers in telewerkcentra of –verzamelkantoren omvat alsook de mobiele telewerkers.¹⁵

Het telewerk geschiedt bovendien steeds op vrijwillige basis. Dit betekent dat zowel de werkgever als de werknemer het initiatief kan nemen om telewerk te verrichten, maar dat de werknemer in elk geval moet instemmen met het telewerk (zie artikel 5 van de CAO nr. 85). Telewerk heeft bovendien geen continu karakter. Voortdurend thuiswerken komt ook nauwelijks voor. Telkens opnieuw betreft het een alternerend stelsel tussen telehuiswerken en werken op de bedrijfs- dan wel de overheidslocatie (zie ook artikel 6 van ontwerp van Koninklijk Besluit betreffende het telewerk in het federaal administratief openbaar ambt).¹⁶

Telewerk kan op heden dus verschillende vormen aannemen waarvan niet alle vormen geregeld zijn door de collectieve arbeidsovereenkomst.

1.2. De publieke sector

Een tweede probleem bij de afbakening van dit onderzoek vormt de afbakening van de publieke sector. Op dit ogenblik wordt terecht beweerd dat de grens tussen het publiek- en het privaatrecht steeds meer vervaagd, of zoals sommige rechtsgeleerden het uitdrukken steeds gradueler wordt.¹⁷ Dit graduele onderscheid heeft er mij, in mijn eerder doctoraal proefschrift, toe gebracht om de publieke sector, althans in personeelsaangelegenheden, te beperken tot die entiteiten die een van het privaatrecht afwijkende vormgeving hebben gekregen. Dit betekent dat naast de evidente publiekrechtelijke entiteiten, zoals de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten, de sleutel eigenlijk bij de wetgever ligt. De diensten van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten zijn de centrale diensten bij de overheid, terwijl de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van deze centrale besturen als organieke openbare diensten kunnen worden gecatalogeerd.¹⁸

Telkens het parlement oordeelt dat een rechtspersoon omwille van de specificiteit van zijn taak een andere dan de gemeenrechtelijke vormgeving moet krijgen leidt tot de beginselverplichting om statutaire personeelsleden tewerk te stellen. Dit betekent niet dat er geen contractuele personeelsleden kunnen worden aangeworven, maar enkel dat de normale tewerkstellingsvorm de statutaire is.¹⁹ Dit blijkt ook uit de bestaande regelgeving, met name uit het huidige artikel 4 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake

¹³ R. BLANPAIN, *Telewerk, arbeidsrecht en praktijk*, Brugge, die Keure, 2005, 200p.

¹⁴ R. BLANPAIN, *Telewerk: arbeidsrecht en praktijk*, Brugge, die Keure, 2006, 122.

¹⁵ K. SALOMEZ, “Telewerk een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en komend recht”, *Soc. Kron.*, 2005, 121.

¹⁶ R. BLANPAIN, *Telewerk: arbeidsrecht en praktijk*, Brugge, die Keure, 2006, 123.

¹⁷ F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, die Keure, 2004, 252-276.

¹⁸ A. DE BECKER, *De juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-proefschrift, 2006, 69-71.

¹⁹ A. DE BECKER, *De juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-proefschrift, 2006, 179-180.

ambtenarenzaken²⁰ en uit artikel 2 § 1 van het Koninklijk Besluit 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.²¹ Ten aanzien van de Vlaamse gemeenten erkent zowel het Vlaams Gemeentedecreet als de Nieuwe Gemeentewet (voor de Waalse en de Brusselse gemeenten) expliciet dan wel impliciet de mogelijkheid tot contractuele tewerkstelling (zie artikel 104 van het Gemeentedecreet en artikel 144bis van de Nieuwe Gemeentewet).

Dit verschil in rechtspositie heeft zeer grote gevolgen op verschillende aspecten inzake de juridische toepasselijkheid van sommige regels. Ook in verband met het telewerk heeft dit verschil in rechtspositieregeling een duidelijke invloed gehad op de bestaande regelgeving. De wijze waarop de rechtspositie van de statutaire personeelsleden geregeld dient te worden verschilt immers fundamenteel van de wijze waarop die van de contractuele personeelsleden dient te worden uitgetekend.

Er komen immers twee tewerkstellingsvormen voor in de publieke sector of in bij publiekrechtelijke rechtspersonen. Dit compliceert, zoals nog zal blijken, enigszins de uitvaardiging van een enige reglementering in verband met het telewerk. Dit blijkt uit de verschillende resoluties betreffende het opzetten van experimenten inzake (deeltijds) telewerken in de federale²² en de Vlaamse²³ administratie (en bij uitbreiding ook de Vlaamse openbare instellingen).

²⁰ *B.S.*, 14 augustus 1993. Artikel 443 van de Programmawet I van 24 december 2002, *B.S.*, 31 december 2002 heeft dit artikel intussen gewijzigd zodat de Koning de bevoegdheid krijgt om de uitzonderingen op het principe van de statutaire tewerkstelling te bepalen, maar dit artikel treedt pas in werking nadat een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit zulks bepaald. Dit koninklijk besluit is nog altijd niet uitgevaardigd. Zie hierover R. ANDERSEN, "L'évolution de la fonction publique: vers une européanisation? Rapport belge", *Annuaire européen d'administration publique*, 2003, 29.

²¹ *B.S.*, 9 januari 2001.

²² *Parl. St.*, Kamer, buitengewone zitting 2003, nr. 195/1, 3.

²³ *Parl. St.*, Vlaams Parl., zitting 2001-2002, nr. 1096/1, 2.

Hoofdstuk II. De ondergeschiktheid van de (statutaire) ambtenaar, de arbeidscontractant bij de overheid en het telewerk

Dit onderzoek beperkt zich tot de rechtspositie van de personeelsleden in de publieke sector die zich in ondergeschiktheid bevinden. Deze groep omvat bij de publiekrechtelijke entiteiten zowel de ambtenaren als de contractuele personeelsleden. Er is immers sinds het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij de wet van 12 april 1965 houdende de loonbescherming nog bijzonder weinig discussie dat ook de ambtenaren als personen tewerkgesteld in ondergeschiktheid kunnen worden beschouwd.²⁴ Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft deze visie intussen expliciet bevestigd.²⁵ Uiteraard kan telewerk ook plaatsgrijpen in het kader van een aannemingsovereenkomst voor zelfstandigen, maar dat specifieke geval valt buiten dit onderzoek.²⁶ Het Europees kaderakkoord van 16 juli 2002 is bovendien enkel van toepassing voor de personeelsleden die telewerken in ondergeschiktheid (zie artikel 2 van de European Framework Agreement on Telework). Dit artikel stelt immers expliciet dat het enkel personeelsleden die in ondergeschiktheid werken. Artikel 2 stelt immers dat: *“Telework is a form of organising and/or performing work, using information technology, in the context of an employment contract/relationship, where work, which could also be performed at the employers premises, is carried out away from those premises on a regular basis. This agreement covers teleworkers. A teleworker is any person carrying out telework as defined above.”*

Deze kaderovereenkomst geldt dus zowel ten aanzien van de private als de publieke sector en omvat dus, in beginsel, zowel de ambtenaren (of statutairen) als de contractanten bij de overheid.

De ambtenaar bevindt in wel in specifiek statutaire rechtspositie. Op basis van een onderzoek van de bestaande regelgeving, de rechtspraak en de rechtsleer ben ik reeds eerder tot volgende omschrijving van de term ambtenaar gekomen:

*ambtenaar is elkeen, die eenzijdig in vast dienstverband is aangesteld door de Koning, de respectievelijke regeringen dan wel door de raad van bestuur van de tewerkstellende organieke openbare dienst en onderworpen is aan een statuut met algemene en onpersoonlijke regels dat te allen tijde eenzijdig door de organieke openbare dienst kan worden gewijzigd.*²⁷

²⁴ Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp van de wet van 12 april 1965 op de loonbescherming bevat immers volgende paragraaf: *“de opzet van de ontworpen regeling is immers, aan diegenen die arbeid in een verhouding van ondergeschiktheid verrichten, de beschikking over hun loon te waarborgen om in hun levensonderhoud te voorzien. Van dat standpunt uit gezien bestaat er geen essentieel onderscheid tussen de personeelsleden van de overheidsdiensten en de werknemers in het bedrijfsleven. Zowel de enen als de anderen zijn in vast dienstverband en arbeiden dus in een verhouding van ondergeschiktheid, en voor allen dient het loon als voornaamste of enige bron van levensonderhoud”*, Parl. St., Kamer, 1962-63, nr. 471/1, 13. Zie ook H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 247-248; D. CUYPERS, “Ambtenaren- en werknemersstatuut: is het onderscheid nog relevant?” in X, *Publiek recht ruim bekeken: opstellen aangeboden aan Prof. J. Gijssels*, Antwerpen, Maklu, 1994, 154.

²⁵ H.v.J., 3 juli 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, *Jur.*, 1986, 2121; H.v.J., 24 maart 1993, *Van Poucke*, 71/93, *Jur.*, 1994, I, 1101.

²⁶ Zie hierover K. GOOSSENS, “Vergelijking van de toestand van de telewerkende werknemer met die van de buitenhuiswerkende werknemer en de telewerkende zelfstandige”, *Or.*, 2004, 253-267.

²⁷ A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-proefschrift, 2006, 35. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat de eenzijdige

Deze omschrijving omvat vier sleutelaspecten voor de statutaire tewerkstelling, met name het vaste dienstverband, de eenzijdige aanstelling (of benoeming), de eenzijdige wijzigbaarheid en het statuut met algemene en onpersoonlijke regels. Het vaste dienstverband houdt in dat de ambtenaar slechts ontslagen kan worden in een limitatief aantal gevallen die zijn opgesomd in het statuut en overeenkomstig de procedure die in het statuut is bepaald.

De eenzijdige aanstelling of meestal de benoeming houdt in dat de ambtenaar door een eenzijdige rechtshandeling toetreedt tot het statuut, waarin zijn arbeidsvoorwaarden, althans, juridisch eenzijdig zijn vastgelegd. Er wordt dus geen formele wilsovereenstemming bereikt over de arbeidsvoorwaarden.²⁸ Hierbij dient uiteraard de kanttekening te worden gemaakt dat het betrokken bestuur verplicht is met de vakbonden te onderhandelen dan wel te overleggen telkens wanneer het (een al dan niet essentieel) element van het statuut wenst te wijzigen.²⁹ Dit aspect vormt meteen de basis voor de eenzijdige wijzigbaarheid van het statuut in de loop van de arbeidsrelatie van de ambtenaar. Deze eenzijdige wijzigbaarheid vormt het kernaspect van de ambtelijke rechtsverhouding volgens de rechtspraak en ook de rechtsleer.³⁰

De rechtspositie (en dus ook de arbeidsvoorwaarden) van de ambtenaren zijn uitgetekend bij statuut op een algemene en onpersoonlijke wijze, hetgeen enerzijds samenhangt met de objectiviteitsverplichting van de overheid (die verband houdt met het gelijkheidsbeginsel zoals dat is neergeschreven in artikel 10 van de Grondwet) en anderzijds met het adagium, dan wel algemeen rechtsbeginsel “*patere legem quam ipse fecisti*”.³¹

Deze aspecten verlenen de statutaire tewerkstelling een bijzonder kader waaraan de mogelijkheid om telewerk te introduceren dan ook moet worden aangepast. In het ambtenarenrecht geldt de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités dan ook niet. Artikel 2 § 3 van deze wet sluit de publieke sector immers expliciet uit van het toepassingsgebied van deze wet. Dit is logisch aangezien de bindende kracht van de collectieve arbeidsovereenkomst niet te verzoenen valt met de eenzijdigheid die een sleutelrol speelt in het eigenlijke ambtenarenrecht.³² Dit impliceert dat de CAO nummer 85 niet toepasselijk is op de publieke sector, noch voor de ambtenaren noch voor de contractuele personeelsleden in de publieke sector.

wijzigbaarheid niet ongebreideld mag worden uitgeoefend. Zij dient steeds te stroken met het zorgvuldigheidsbeginsel, zie R.v.St., Vervliet, nr. 94.090, 19 maart 2001 en K. LEUS, “Het zorgvuldigheidsbeginsel” in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Brugge, die Keure, 2006, 123.

²⁸ E. GILLET, “La nature juridique de la relation entre l’agent et son administration” in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 13.

²⁹ Zie hierover R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht: I. Vakbondsstatuut*, Brugge, die Keure, 1998, 193-194.

³⁰ E. GILLET, “La nature juridique de la relation entre l’agent et son administration” in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 13-14; R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997,6; A. DE BECKER, *De juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, doctoraal proefschrift VUB, 2006, 27-32.

³¹ Voor de Raad van State vormt dit een algemeen rechtsbeginsel terwijl het voor het Hof van Cassatie slechts een adagium is, zie ook A. WIRTGEN, *Middelen en ambtshalve middelen voor de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2004, 198-199.

³² *Parl. St.*, Kamer, zitting 1970-1971, nr. 889/1, 15; E. GILLET, “La nature juridique de la relation entre l’agent et son administration” in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 17.

Daarom introduceerde de wetgever met de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel³³ dat een bijzonder stelsel uittekent voor de onderhandelingen en het overleg in de publieke sector. Dit bijzondere stelsel omvat de verplichting om te onderhandelen over de grondregelingen van het administratief statuut, met inbegrip van

- a) de vakantie- en verlofregeling;
- b) de bezoldigingsregeling;
- c) de pensioenregeling;
- d) de betrekkingen met de vakorganisaties;
- e) de organisatie van de sociale diensten.

De Koning wijst de grondregelingen aan, met opgave, hetzij van de daarin behandelde stof, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf. Artikel 3 van het Koninklijk Besluit van 29 augustus 1985 tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 2, § 1, 1°, van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel³⁴ geeft duidelijk aan dat de regeling in verband met het telewerk dient te worden onderhandeld door de overheid met de vakbonden van haar personeel. Het betreft immers in zekere mate een regeling inzake overplaatsing dan wel mobiliteit van de werknemers (artikel 3, 8°), en in zekere mate ook een regeling in verband met de regeling van de administratieve standen (artikel 3, 12°). Er is echter geen expliciete regel aan te duiden waarom telewerk als een onderhandelingsmaterie dient te worden aangezien. Er kan enkel worden gewezen op het feit dat telewerk als een essentiële tewerkstellingsvoorwaarde wordt aangezien zodat een onderhandeling inderdaad aangewezen lijkt.³⁵

Deze onderhandelingsverplichting leidt uiteindelijk tot een protocolakkoord dat geen collectieve arbeidsovereenkomst is. Het is de overheid, die met een eenzijdige administratieve rechtshandeling uiteindelijk het statuut wijzigt.

Artikel 2 § 1 bepaalt bovendien dat de grondregelingen die de Koning ter uitvoering van de vakantie- en verlofregeling, de bezoldigingsregeling dan wel de pensioenregeling heeft bepaald en die in beginsel alleen van toepassing zijn op de personeelsleden die onder statutaire regels vallen, van overeenkomstige toepassing zijn op de bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen personeelsleden. Dit betekent meteen ook dat de CAO nummer 85 geen juridische geldingskracht heeft ten aanzien van de contractuele personeelsleden bij de overheid.

Deze wettelijke bepaling vormt een belangrijke grondslag om toe te laten om de regeling van de rechtspositie van de contractanten in overheidsdienst (gedeeltelijk) bij Koninklijk Besluit uit te tekenen. Hiermee opent de wetgever de mogelijkheid tot eenzijdige wijziging van de rechtspositie van de arbeidscontractanten. Deze wettelijke grondslag tot eenzijdige wijzigbaarheid, die bijzonder is in het arbeidsrecht,³⁶ heeft belangrijke gevolgen op de huidige

³³ B.S., 24 december 1974.

³⁴ B.S., 2 oktober 1985.

³⁵ E. PEREMANS, "Les relations sociales" in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 620. Eventueel kan het telewerk beschouwd worden als een vorm van organisatie van het werk, maar wat die omschrijving precies inhoudt, dient de Koning nog steeds te bepalen ter uitvoering van artikel 2 § 1, 2° van de wet van 19 december 1974.

³⁶ Er bestaat immers in het arbeidsrecht *stricto sensu* slechts een beperkt *ius variandi*, te weten de mogelijkheid om beperkt wijzigingsbeding in te lassen in overeenkomst dat de mogelijkheid tot wijziging van de niet-essentiële

pogingen om de reglementering inzake het telewerk in de publieke sector vorm te geven. Ook hier interfereert een zekere eenzijdigheid met het principiële contractuele karakter van de arbeidsrelatie van de contractanten.

Dat de telethuiswerkers als personeelsleden in ondergeschiktheid worden beschouwd, is niet altijd even duidelijk geweest. Het probleem was dat de thuiswerkers (of voormalige thuisarbeiders)³⁷ hun arbeid niet verrichten onder het gezag, bestuur en toezicht van de werkgever. Pas met het arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1992 staat definitief vast dat de gezagsuitoefening te verzoenen valt met huisarbeid.³⁸

Op dit ogenblik heeft geen enkel statuut dat de rechtspositie van de ambtenaren regelt een zekere regeling uitgewerkt met betrekking tot het telethuiswerk. In het statuut van de Rijksambtenaren noch in statuut van de Vlaamse, de Waalse of de Brusselse ambtenaren is een bepaling over telewerk opgenomen. Het APKB besteedt er evenmin aandacht aan.

Dit is niet geheel onlogisch aangezien telewerk enerzijds op vrijwillige basis ontstaat en anderzijds in beginsel weinig aan de rechtspositie van de werknemers dan wel ambtenaren wijzigt. Dit blijkt onder meer uit artikel 4 van Het Europees Kaderakkoord over Telewerk dat stelt dat de telewerkers over dezelfde rechten moeten beschikken als de werknemers die werk uitvoeren op de bedrijfslocatie. De garanties opgenomen in de regelgeving en in de collectieve arbeidsovereenkomsten moeten ook worden gegarandeerd voor de telewerkers.

Op dit ogenblik is er wel een specifieke regeling voor de personeelsleden bij de federale overheid. Deze specifieke regeling vertrekt evenzeer van de bepalingen van het Europees Kaderakkoord over Telewerk dat, in beginsel, ook voor de publieke sector is afgesloten zoals blijkt uit de aanhef van het Europees kaderakkoord. Het akkoord vermeldt immers expliciet de openbare diensten: *“The social partners see telework both as a way for companies and public service organisations to modernise work organisation, and as a way for workers to reconcile work and social life and giving them greater autonomy in the accomplishment of their tasks.”*³⁹

Dit Kaderakkoord heeft geen directe rechtstreekse werking en diende dus nog te worden omgezet in internrechtelijke bepalingen. Voor het privaatrechtelijke arbeidsrecht is zulks gebeurd door de CAO nummer 85. In het publiekrecht is deze reglementering echter nog niet geïmplementeerd. Wel zijn er reeds verschillende initiatieven genomen die het telewerk in de publieke sector moeten promoten. Dit blijkt uit de verschillende resoluties betreffende het

arbeidsvoorwaarden toelaat, zie Cass., 14 oktober 1991, *R.W.*, 1991-92 met conclusie procureur-generaal Lenaerts; Cass., 20 december 1993, *Arr. Cass.*, 1993, 1085; *Pas.*, 1993, I, 1087; *Soc. Kron.*, 1994, 104 met noot H. FUNCK; *J.T.T.*, 1994, 347 met noot D. VOTQUENNE; Cass., 13 oktober 1997, *R.W.*, 1998-99, 502. Zie ook M. JAMOULLE, “Contrat de travail” in X., *Répertoire pratique de droit belge*, compl. III, Brussel, 1969, nr. 271; M. SMITS, “Impliciete verbreking van arbeidsovereenkomst en ius variandi”, *R.W.*, 1986-87, 1058-1060; W. RAUWS, *Civielrechtelijke beëindigingswijzen van de arbeidsovereenkomst*, Antwerpen, Kluwer, 1987, 316; P. HUMBLET, “Ius dominandi of ius variandi: what’s in a name?”, *R.W.*, 1994-95, 243; W. VAN EECKHOUTTE, “De ondraaglijke onveranderlijkheid van de arbeidsovereenkomst” in M. RIGAUX en W. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Sociaal recht: niets dan uitdagingen*, Gent, Mys & Breesch, 1996, 28-29 en 51-55.

³⁷ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 127, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

³⁸ Cass., 30 november 1992, *Arr. Cass.*, 1991-92, 1372; *Pas.*, 1992, I, 1324; *R.W.*, 1992-93, 851-852; *J.T.T.*, 1993, 60; *T.S.R.*, 1993, 11-12; *Soc. Kron.*, 1993, 115 met noot J. JACQMAIN.

³⁹ Aanhef van the European Framework Agreement on Telework, te raadplegen op http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/oct/teleworking_agreement_en.pdf geconsulteerd op 15 november 2006.

opzetten van experimenten inzake (deeltijds) telewerken in de federale⁴⁰ en de Vlaamse⁴¹ administratie (en bij uitbreiding ook de Vlaamse openbare instellingen). Dit zijn echter enkel intentieverklaringen, een werkelijke regeling ontbreekt nog.

Op federaal niveau heeft de Koning het initiatief genomen om dit Kaderakkoord te implementeren. Voor de eigenlijke (dus statutaire) ambtenaren vloeit deze bevoegdheid voort uit de huidige interpretatie van artikelen 37 en 107, tweede lid van de Grondwet. Artikel 37 bepaalt dat de Koning het hoofd is van de federale uitvoerende macht, terwijl artikel 107, tweede lid bepaalt dat Koning de ambtenaren bij het algemeen bestuur en de buitenlandse betrekkingen benoemt. Dit impliceert meteen ook de bevoegdheid om de rechtspositie van deze ambtenaren bij de federale overheid uit te tekenen.⁴² Artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut⁴³ wijst de bevoegdheid om het statuut van de ambtenaren bij deze “parastatale” instellingen uit te tekenen ook toe aan de Koning. Het ware dan ook nauwkeurig geweest om in de aanhef van het ontwerpbesluit ook naar dit artikel te verwijzen. Toch wordt dit aspect opgevangen doordat artikel 1 van het ontwerpbesluit expliciet zijn toepassingsgebied uitbreidt tot de instellingen die afhangen van de federale overheid, zoals vermeld in artikel 1, 3° van de wet van 22 juli 1993. Deze groep stemt overeen met de groep die onder het toepassingsgebied valt van de wet van 16 maart 1954.

Het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 verwijst in de aanhef expliciet naar het Europees Kaderakkoord en vormt op die wijze dus de implementatie van dit kaderakkoord in de publieke sector. Bovendien regelt dit Koninklijk Besluit zowel de rechtspositie van de statutairen als van de contractanten. Op de gevolgen van dit besluit voor de rechtspositie voor de contractanten wordt later nog teruggekomen in hoofdstuk III.

Artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 neemt de omschrijving van telewerk over die in het Europees kaderakkoord, hetgeen meteen ook impliceert dat sommige vormen van telewerk uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van het ontwerpbesluit. De mobiele telewerkers en de satelliettelewerkers worden dan ook overeenkomstig artikelen 2 en 4 expliciet uitgesloten van het toepassingsgebied van dit Koninklijk Besluit van 22 november 2006. Deze indeling is dezelfde als die van de Collectieve Arbeidsovereenkomst nummer 85 van 16 november 2005, waar deze vormen van telewerk ook uitgesloten worden van het toepassingsgebied van de CAO.

Artikel 5 van het Koninklijk Besluit bepaalt dat het telewerk een vrijwillig karakter heeft zowel voor de werkgever als voor het personeelslid (hoewel de Koning werknemer gebruikt). Dit betekent volgens het ontwerp van Koninklijk Besluit dat op de werkgever (dus eigenlijk het betrokken bestuur) geen verplichting rust om elk personeelslid toe te laten gebruik te maken van deze modaliteit. Uiteraard dient de afbakening wel te gebeuren op objectieve maatstaven. Elk personeelslid dat zich in dezelfde objectieve omstandigheden bevindt, moet op basis van het gelijkheidsbeginsel evenzeer de kans krijgen om te telewerken. Er mag dus geen onderscheid worden gemaakt tussen de personeelsleden bij de betrokken besturen. Het is

⁴⁰ *Parl. St.*, Kamer, buitengewone zitting 2003, nr. 195/1, 3.

⁴¹ *Parl. St.*, Vlaams Parl., zitting 2001-2002, nr. 1096/1, 2.

⁴² Of deze wijdverspreide interpretatie ook strookt met de Grondwet valt te betwijfelen aangezien het waarschijnlijk de bedoeling was van de Grondwetgever om de rechtspositie van de ambtenaren door de wetgever te laten uittekenen, zie hierover A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, doctoraal proefschrift VUB, 2006, 280-285.

⁴³ *B.S.*, 24 maart 1954.

niet zo dat de noodwendigheden van de dienst (die kaderen in de toepassing van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst) de gelijke behandeling van de personeelsleden kan verhinderen.⁴⁴ Dit grondwettelijk geformaliseerde gelijkheidsbeginsel dient immers de voorkeur te krijgen boven de werking van een algemeen rechtsbeginsel dat het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst is.⁴⁵

Opvallend ook is dat de voor de telewerker-statutair geen bijkomende vergoedingen kan worden voorzien. Deze regeling dient uiteraard om de objectiviteit tussen de ambtenaren te waarborgen, aangezien de rechtspositie van de telewerkers in beginsel niet verschilt van die van de ambtenaren die hun prestaties verrichten in de kantoren van het betrokken bestuur. Daarom mag er ook geen extra onkostenvergoeding worden toegestaan aan de ambtenaren-telewerkers.

Voor de contractuele personeelsleden bij de overheid ligt de situatie wat anders, omdat voor de contractanten in de private sector wel voorzien is in de mogelijkheid om de onkosten van het telehuiswerk te vergoeden (artikel 9 van de CAO nummer 85). Dit impliceert dat er een discrepantie ontstaat tussen er een verschil in regeling ontstaat tussen de rechtspositie van de arbeidscontractanten bij de overheid en de rechtspositie van de contractanten die telewerken in de private sector. De vraag rijst bovendien of de contractuele telewerkers bij de overheid niet precies nog onder de reglementering inzake de huisarbeid vallen in de Arbeidsovereenkomstenwet, die zulk een financiële tegemoetkoming verplicht oplegt.

Voor de andere overheden is er nog geen initiatief genomen. Deze bevoegdheid komt voor het personeel bij de diensten van de regeringen toe aan de Regeringen van de betrokken Gemeenschappen en de Gewesten, overeenkomstig artikel 87 § 2 en § 3 BWHI. Voor de publiekrechtelijke instellingen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten (en die dus worden opgericht in toepassing van artikel 9 BWHI) komt deze bevoegdheid toe aan de decreetgever, althans met betrekking tot de statutairen. In het huidige kader van de regelgeving wijst de wetgever, overeenkomstig artikel 119.2 van de Arbeidsovereenkomstenwet, de Koning immers de bevoegdheid toe om ene regeling in verband met het telewerk voor de contractanten bij de gemeenschappen, de gewesten en de lokale besturen vast te leggen.

⁴⁴ R.v.St., Lens, nr. 37.538, 27 augustus 1991; R.v.St., Lambert, nr. 77.277, 1 december 1998; R.v.St., Lambert, nr. 145.313, 2 juni 2005.

⁴⁵ A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, doctoraal proefschrift VUB, 2006, 163-167.

Hoofdstuk III. Telewerk en huisarbeid in de publieke sector

Telethuiswerk werd tot voor kort door de meeste rechtsgeleerden beschouwd als een vorm huisarbeid.⁴⁶ Wat huisarbeid precies was, werd sinds 1996 omschreven door artikel 119 van de Arbeidsovereenkomstenwet, dat was ingevoegd door de wet van 6 december 1996 betreffende de huisarbeid.⁴⁷ Deze wet kwam tegemoet aan het juridische vacuüm waarin de huisarbeiders zich na het arrest van het Hof van Cassatie van 30 november 1992 in bevonden. Dat arrest oordeelde immers dat de thuiswerkers niet onder het toepassingsgebied van de Arbeidsovereenkomstenwet vielen.⁴⁸ Daarom voegde de wetgever een titel specifiek over de huisarbeid in in de Arbeidsovereenkomstenwet.⁴⁹ Artikel 119.1 omschrijft de huisarbeider als een werknemer die tegen de betaling van loon arbeid presteert onder gezag van een werkgever, en dit in zijn woonplaats of op een andere, vrij door hem gekozen, plaats en dit zonder dat hij onder toezicht of de rechtstreekse controle staat van zijn werkgever. De bedoeling van de wetgever was alleszins om het toepassingsgebied van deze wet ook uit te breiden tot de telewerkers.⁵⁰

Sommige rechtsgeleerden trokken echter in twijfel of deze bepalingen wel van toepassing hoorde te zijn op occasionele huisarbeiders (zoals nagenoeg alle telethuiswerkers).⁵¹ Hun voornaamste argumentatie betrof de vaststelling dat op die wijze de regeling in verband met de huisarbeid op elk occasioneel telewerk zou worden toegepast terwijl dit niet de bedoeling mag zijn.⁵² Toch kan er geen twijfel over bestaan dat de wetgever ook de occasionele huisarbeiders onder het toepassingsgebied van deze bepalingen wenste te laten vallen.⁵³ Andere rechtsgeleerden komen dan ook tot de correcte vaststelling dat de reglementering in

⁴⁶ B. OVERSTEYNS, "Telewerk" in O. VANACHTER (ed.), *Arbeidsrecht: een confrontatie tussen theorie en praktijk*, Antwerpen, Maklu, 1993, 114; 114; L. BALLARIN, "De juridische toekomst van de huisarbeid", *Arbbl.*, Afl. 20, 1995, 25-26; H. DEWAEL, "Telewerk en thuisarbeid" in X, *Liber Amicorum Roger Blanpain*, Brugge, die Keure, 1998, 206; D. BARTH, "Le télétravailleur", *Ac. Dr.*, 2002, 135-137; F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 59-60; K. SALOMEZ, "Telewerk een bijzondere vorm van huisarbeid naar geldend en komend recht?", *Soc. Kron.*, 2006, 121; L. SMETS en N. THOELLEN, "Thuiswerk en telewerk: nog ver van huis", *Or.*, 2006, 86.

⁴⁷ Wet 6 december 1996 betreffende de huisarbeid, *B.S.*, 24 december 1998.

⁴⁸ Cass., 30 november 1992, *Arr. Cass.*, 1992, nr. 762; F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 59.

⁴⁹ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 1.

⁵⁰ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 1.

⁵¹ Sommige rechtsgeleerden gingen nog een stap verder en betwijfelden of de regelgeving inzake de huisarbeid wel van toepassing was op telethuiswerk in het algemeen, zie D. BARTH, "Le télétravailleur", *Ac. Dr.*, 2002, 133 waar de auteur stelt dat de vaststelling dat er geen rechtstreeks toezicht en controle op de huisarbeider kan worden uitgeoefend niet opgaat voor de telethuiswerker aangezien er via informaticakanalen wel toezicht kan worden uitgeoefend. Deze restrictieve interpretatie van het begrip controle sluit echter niet aan bij de gangbare interpretatie van deze term.

⁵² I. VAN TILBORGH, "Huisarbeid- de wet van 6 december 1996: oost, west, thuis best?", *T.S.R.*, 1998, bijzonder nummer, 24-25; K. GOOSSENS, "vergelijking van toestand van de telewerkende werknemer met die van de buitenhuiswerkende werknemer en de telewerkende zelfstandige", *Or.*, 2004, 264.

⁵³ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 3; Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 11 en 14.

verband met het de huisarbeid ook van toepassing was in geval van occasionele huisarbeid en dus ook van occasioneel telewerk.⁵⁴

Niet enkel de rechtsgeleerden, ook bepaalde publiekrechtelijke instellingen, die telewerk toestonden, gingen er, logischerwijze, vanuit dat telewerker onder de bepalingen inzake de huisarbeid van de Arbeidsovereenkomstenwet viel.⁵⁵

Sinds de recente wetswijziging van 20 juli 2006 speelt de wetgeving met betrekking tot de huisarbeid echter geen (grote) rol meer met betrekking tot het telehuiswerk. De wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen⁵⁶ vult artikel 119.1 van de Arbeidsovereenkomstenwet immers aan met een nieuwe paragraaf. Deze nieuwe § 2 luidt als volgt: *“De artikelen 119.3 tot 119.12 zijn niet van toepassing op de werknemers op wie de collectieve arbeidsovereenkomst betreffende het telewerk, gesloten in de schoot van de Nationale Arbeidsraad, van toepassing is.*

De artikelen bedoeld in het eerste lid zijn niet van toepassing op de werknemers op wie de wet van 5 december 1968 over de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités niet van toepassing is, wanneer dezen door de Koning onderworpen zijn aan een bijzonder stelsel van telewerk.”

Tevens wordt de discussie met betrekking tot de occasionele huisarbeid enigszins uitgeklaard. Artikel 243 van de wet van 20 juli 2006 vult artikel 119.2 van de Arbeidsovereenkomstenwet immers aan met een nieuwe paragraaf: *“Wanneer in het kader van eenzelfde overeenkomst slechts een gedeelte van de prestaties van een werknemer onder de toepassing van deze titel valt, dan zijn de bepalingen van deze titel of van de collectieve arbeidsovereenkomst bedoeld in artikel 119.1, § 2, eerste lid, of van de reglementaire bepalingen die zijn vastgesteld conform artikel 119.1, § 2, tweede lid, van toepassing op de prestaties die in zijn woonplaats of op de door de werknemer gekozen plaats moeten worden of zouden moeten worden verricht, terwijl de andere prestaties onder de toepassing vallen van de bepalingen betreffende de arbeidsovereenkomsten voor werklieden of bedienden. Op deze overeenkomst zijn, naargelang het geval, de bepalingen van de artikelen 119.4 en 119.5 van toepassing.”*

Artikel 119.4 en 119.5 van de Arbeidsovereenkomstenwet bepaalt dat voor de prestaties die “thuis” worden verricht minstens een specifiek geschrift moet worden opgesteld dat een aantal minimale vermeldingen dient te bevatten (zie artikel 119.4). Indien die overeenkomst die vermeldingen niet bevat, heeft de huisarbeider het recht om eenzijdig zonder opzeggingstermijn en zonder opzeggingsvergoeding de arbeidsovereenkomst op te zeggen. Indien er een specifieke (bijkomende) overeenkomst voor de huisarbeid wordt afgesloten, beslaat de draagwijdte van artikel 119.5 van de Arbeidsovereenkomstenwet uiteraard enkel deze bijkomende overeenkomst. In geval er slechts één arbeidsovereenkomst bestaat, die de verplichte specifieke bepalingen inzake de huisarbeid niet vermeldt, dat laat artikel 119.5 van de Arbeidsovereenkomstenwet de huisarbeider toe om de volledige arbeidsovereenkomst te beëindigen, zoals duidelijk blijkt uit een samenlezing van artikel 119.2, artikel 119.4 en

⁵⁴ P. HUMBLET, “Zoals het klokje thuis tikt... een korte (en soms) kritische commentaar bij de Wet van 6 december 1996 betreffende de huisarbeid” in X., *Het sociaal recht en de kaderbesluiten. Hoe modern en flexibel is het Belgisch sociaal recht geworden?*, Gent, Associare, 1997, 14; K. SALOMEZ, “Telewerk een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en komend recht?”, *Soc. Kron.*, 2006, 122.

⁵⁵ Dat gold bijvoorbeeld voor de VRT, zie R. BLANPAIN, *Telewerk: arbeidsrecht en praktijk*, Brugge, die Keure, 2006, 32.

⁵⁶ B.S., 28 juli 2006.

artikel 119.5 van de Arbeidsovereenkomstenwet.⁵⁷ Deze beëindigingsmogelijkheid heeft in dat geval dus wel de beëindiging van de arbeidsovereenkomst tot gevolg, in tegenstelling tot de visie van sommige rechtsgeleerden over deze problematiek.⁵⁸

Deze wijzigingen zijn het gevolg van enerzijds de Collectieve Arbeidsovereenkomst nummer 85 van 9 november 2005 en anderzijds, en vooral, van het advies nummer 1528 van 9 november 2005 betreffende de uitvoering van het Europese Vrijwillige Kaderakkoord van 16 juli 2002 over telewerk dat de Nationale Arbeidsraad toevoegde aan deze CAO.

De Collectieve Arbeidsovereenkomst vormt de implementatie van de eerder gesloten Europese kaderovereenkomst over telewerk van 16 juli 2002,⁵⁹ althans voor de private sector. De Nationale Arbeidsraad wijst er in zijn advies op dat het, althans voor hem, niet aan te raden is om de telewerkers onder de bepalingen van Arbeidsovereenkomstenwet te laten vallen, die expliciet betrekking hebben op de huisarbeid.⁶⁰ Deze regelgeving is, aldus de NAR, immers niet aangepast aan het specifiek karakter van het telewerk. Dit is zeer verwonderlijk aangezien de wet van 5 december 1996 betreffende de huisarbeid precies hetzelfde objectief vooropstelde, met name het gemene arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing maken en waar nodig aan te passen aan de eigenheden van het thuiswerk, met inbegrip van het telethuiswerk.⁶¹

Wel maakt de NAR een belangrijke uitzondering met betrekking tot de omschrijving van de huisarbeider in artikel 119.1 van de Arbeidsovereenkomstenwet van de huisarbeider. Artikel 119.1 § 1 luidt als volgt: *“Deze titel (de overeenkomst voor tewerkstelling van huisarbeiders, eigen toevoeging) regelt de tewerkstelling van huisarbeiders die tegen loon arbeid verrichten onder het gezag van een werkgever, in hun woonplaats of op elke andere door hen gekozen plaats, zonder dat zij onder het toezicht of de rechtstreekse controle van de werkgever staan. Naargelang het geval betreft het een arbeidsovereenkomst voor werklieden of een arbeidsovereenkomst voor bedienden, zoals geregeld door de wet”*. Dit aspect inzake het ondergeschikt verband strookt met wel met de eigenheid van het telewerk.⁶²

⁵⁷ K. SALOMEZ, “Telewerk: een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en komend recht”, *Soc. Kron.*, 2006, 124-125.

⁵⁸ P. HUMBLET, “Zoals het klokje thuis tikt... een korte (en soms) kritische commentaar bij de Wet van 6 december 1996 betreffende de huisarbeid” in X., *Het sociaal recht en de kaderbesluiten. Hoe modern en flexibel is het Belgisch sociaal recht geworden?*, Gent, Associare, 1997, 14; R. JANVIER en A. VERLINDEN, “Huisarbeid in het sociaal recht” in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de R.S.Z.-wet*, Brugge, die Keure, 1998, 14.

⁵⁹ Zie de aanhef van de CAO nummer 85 van 9 november 2005 betreffende het telewerk, 1 te raadplegen op www.cnt-nar.be, geconsulteerd op 25 november 2006.

⁶⁰ Zie zowel de aanhef van de CAO nummer 85 van 9 november 2005 betreffende het telewerk, 1 te raadplegen op www.cnt-nar.be, geconsulteerd op 25 november 2006 als het advies van de NAR nr. 1528 van 9 november 2005 betreffende de uitvoering van het Europese Vrijwillige Kaderakkoord van 16 juli 2002 over telewerk, 4 te raadplegen op www.cnt-nar.be, geconsulteerd op 25 november 2006.

⁶¹ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 1-2 en 4. Zie ook K. SALOMEZ, “Telewerk: een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en komend recht”, *Soc. Kron.*, 2006, 125.

⁶² Advies van de NAR nr. 1528 van 9 november 2005 betreffende de uitvoering van het Europese Vrijwillige Kaderakkoord van 16 juli 2002 over telewerk, 4 te raadplegen op www.cnt-nar.be, geconsulteerd op 25 november 2006.

Dit heeft dus tot gevolg dat de telewerker, die een bediende is,⁶³ wel onder de omschrijving van het een huisarbeider kan worden gebracht⁶⁴ maar dat de specifieke bepalingen in de Arbeidsovereenkomstenwet niet van toepassing zijn op de telewerkers.⁶⁵

De wetgever heeft dit advies ook op deze wijze geïnterpreteerd en aan artikel 119.1 dus een nieuwe paragraaf toegevoegd, die telehuiswerkers onttrekt aan de specifieke regelgeving inzake de huisarbeiders in de Arbeidsovereenkomstenwet zonder de telehuiswerkers te onttrekken aan de definitie geven in artikel 119.1 van de Arbeidsovereenkomstenwet. Dit blijkt duidelijk uit de wettelijke bepalingen die zijn ingevoegd door de wet van 20 juli 2006, die het advies van de Nationale Arbeidsraad volgt.⁶⁶ De specifieke regels van de Arbeidsovereenkomstenwet, die van toepassing waren op de telehuiswerkers, gelden nu niet langer ten aanzien van deze groep. De Collectieve Arbeidsovereenkomst nummer 85 van 9 november 2005 bepaalt thans de specifieke bijzonderheden waaraan een arbeidsovereenkomst in de private sector moet voldoen om tegemoet te komen aan het bijzonder karakter van het telehuiswerk.

Dit heeft belangrijke gevolgen voor de andere, bestaande regelgeving met betrekking tot de huisarbeiders. Doordat de telehuiswerkers wel nog onder de omschrijving van het begrip “huisarbeider” vallen, vallen zij in beginsel wel nog onder de specifieke reglementering inzake de huisarbeid die in andere arbeidsrechtelijke regelgeving is opgenomen.

Voor de publieke sector heeft deze wetswijziging echter weinig tot geen gevolgen. Zoals eerder reeds is uiteengezet, hebben de Collectieve Arbeidsovereenkomsten, die worden gesloten in de private sector geen uitwerking in de publieke sector. Dit leidt ertoe dat de contractanten in overheidsdienst nog steeds onderworpen zijn aan de bijzondere regels inzake de huisarbeid, die zijn opgenomen in de Arbeidsovereenkomstenwet. Dit kan voor de federale ambtenaren, op relatief korte termijn, echter wijzigen omdat de Koning een Koninklijk Besluit voorbereidt, zoals voorzien in artikel 119.1 § 2, tweede lid. Dit lid voorziet dat de contractanten in overheidsdienst niet meer onderworpen zijn aan de regelgeving inzake de huisarbeid in de Arbeidsovereenkomstenwet ingeval de Koning hen onderwerpt aan een bijzonder stelsel inzake telewerk.

Dit is tot op heden enkel gebeurd ten aanzien van de federale contractuele personeelsleden, hetgeen ertoe leidt dat de bepalingen inzake de huisarbeid ten volle blijven gelden ten aanzien van de andere contractuele telewerkers in overheidsdienst. Hierbij dient meteen te worden opgemerkt dat aangezien het arbeidsrecht nog steeds een federale materie is deze bepalingen zowel gelden ten aanzien van de contractuele personeelsleden bij de federale overheid als bij

⁶³ Dit blijkt uit de omschrijving van het begrip “telewerk” in artikel 2 van de CAO nr. 85: *een vorm van organisatie en/of uitvoering van het werk waarin, met gebruikmaking van informatie-technologie, in het kader van een arbeidsovereenkomst werkzaamheden die ook op de bedrijfslocatie van de werkgever zouden kunnen worden uitgevoerd, op regelmatige basis en niet incidenteel buiten die bedrijfslocatie worden uitgevoerd*”

⁶⁴ Advies van de NAR nr. 1528 van 9 november 2005 betreffende de uitvoering van het Europese Vrijwillige Kaderakkoord van 16 juli 2002 over telewerk, 4 te raadplegen op www.cnt-nar.be, geconsulteerd op 25 november 2006. Zie ook K. SALOMEZ, “Telewerk een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en naar komend recht?”, *Soc. Kron.*, 2006, 125.

⁶⁵ Sommige auteurs zijn de mening toegedaan dat de NAR de bedoeling had om de telehuiswerkers ook uit te sluiten van de wettelijke omschrijving van de huisarbeiders omdat de NAR ervoor opteert om de telehuiswerkers niet onder de toepassing van de artikelen van de Arbeidsovereenkomstenwet te laten vallen die de huisarbeid regelen, zie L. SMETS en N. THOELLEN, “Thuiswerk en telewerk: nog ver van huis”, *Or.*, 2006, 86. Mijns inziens blijkt dus enkel de uitsluiting van toepasselijke regelgeving in de Arbeidsovereenkomstenwet uit het advies van de NAR.

⁶⁶ *Parl. St.*, Kamer, zitting 2005-2006, nr. 2518/1, 150.

de Gemeenschaps- en de Gewestoverheden. De regels in verband met de huisarbeid gelden ook onverminderd door ten aanzien van de contractuele personeelsleden bij de lokale besturen (de gemeente- en de provinciebesturen). Ze hebben tevens ook uitwerking ten aanzien van alle publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de respectieve overheden.

De bijzondere regels inzake de huisarbeid in de Arbeidsovereenkomstenwet laten zich groeperen in twee grote categorieën. Enerzijds zijn er aantal specifieke bepalingen inzake de vereiste van een geschrift voor de huisarbeiders en anderzijds zijn er een aantal specifieke bepalingen inzake de schorsing van de arbeidsovereenkomst.

Artikel 119.4 schrijft voor dat de overeenkomst voor tewerkstelling van huisarbeiders voor iedere werknemer afzonderlijk schriftelijk moet worden vastgesteld uiterlijk op het tijdstip waarop de werknemer de uitvoering van zijn overeenkomst aanvangt. Dit geschrift moet volgende verplichte vermeldingen bevatten: de identiteit van de partijen, het loon, de kostenvergoeding, de arbeidsplaats, het overeengekomen werk, de arbeidsregeling, het werkrooster of werkvolume en het bevoegd paritair comité.⁶⁷ Dit laatste element is zeer moeilijk te verenigen met de publieke sector aangezien de publieke sector geen paritaire comités kent, maar wel onderhandelings- dan wel overlegcommissies, zodat dit laatste aspect onmogelijk te realiseren is in de publieke sector. Eventueel kan er overwogen worden te verwijzen naar het bevoegd overlegcomité, maar dat is gezien de ruime opdracht van deze commissies te breed. In het kader van de autonome overheidsbedrijven kan er wel worden verwezen naar de specifieke paritaire comités, zoals die zijn uitgewerkt in de artikelen 33 tot en met 35 van de wet van 21 maart 1991.

De sancties, die de wetgever heeft voorzien in geval de verplichte vermeldingen in het betrokken geschrift niet zijn opgenomen, zijn noch de nietigheid noch de omzetting van de arbeidsovereenkomst in een reguliere arbeidsovereenkomst,⁶⁸ maar verschillen daarvan. In geval er geen regeling is uitgewerkt inzake de kostenvergoeding, impliceert dit dat de kostenvergoeding forfaitair wordt bepaald op 10 percent van het loon, behalve indien de telehuiswerker kan aantonen met verantwoordingsstukken dat de werkelijke kosten hoger zijn dan 10 percent van het loon (zie artikel 119.6 Arbeidsovereenkomstenwet).

In de andere gevallen waarin de betrokken overeenkomst de verplichte vermeldingen niet bevat, heeft de huisarbeider het recht om de betrokken (arbeids)overeenkomst eenzijdig te beëindigen zonder het respecteren van een opzeggingstermijn dan wel een opzeggingsperiode. Zoals reeds eerder aangehaald betreft deze beëindigingsmogelijkheid de gehele arbeidsovereenkomst, indien er geen specifieke bijkomende overeenkomst voor de occasionele huisarbeider is gesloten. Voor telewerkers met arbeidsovereenkomsten bij de federale overheidsdiensten wordt de situatie extra gecompliceerd aangezien het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 in artikel 5 voorziet dat aan deze overeenkomst slechts een einde kan worden gemaakt als een opzegperiode wordt gerespecteerd, die door de partijen wordt vastgelegd overeenkomstig artikel 9, 8° van het Koninklijk Besluit van 22 november 2006. Er is echter geen sanctie voorzien in geval de overeenkomst deze bepaling niet bevat, zodat de sanctie in dat geval toch de arbeidsrechtelijke sanctie, zoals voorzien in de Arbeidsovereenkomstenwet, hoort te zijn.

⁶⁷ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 131, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006

⁶⁸ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 132, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006

Vooral de eerste sanctie baart zorgen in het kader van het publiekrecht. In principe kan zulk een extra vergoeding niet ingepast worden in het geldelijk statuut dat van toepassing is op de contractuele personeelsleden bij de overheid. Zulks blijkt voor de contractuele personeelsleden bij de federale overheid uit het Koninklijk Besluit van 11 februari 1991 tot vaststelling van de individuele geldelijke rechten van de personen bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen in de federale overheidsdiensten.⁶⁹ Toelagen en vergoedingen kunnen slechts in dezelfde voorwaarden worden toegekend als aan het Rijkspersoneel voor de uitoefening van hetzelfde ambt. Dit betekent dat een vergoeding in beginsel niet mogelijk is aangezien dat ambt, gezien het vrijwillig karakter van het telewerk, ook moet kunnen worden uitgevoerd op de locatie waar het bestuur normaliter zijn ambtenaren en contractanten tewerkstelt.

Een extra vergoeding zou tevens ingaan tegen de grondwettelijke objectiviteitsverplichting die rust op de overheden. Dat is uiteraard ook de reden waarom artikel 5 § 2 van het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 houdende telewerk bij de federale overheidsdiensten voorziet dat er geen enkele toelage of premie mag worden verbonden aan het telewerk.

Deze bepaling heeft uiteraard implicaties aangezien ze met zich meebrengt dat de situatie van de contractuele werknemers in de private sector en de contractanten in de publieke sector fundamenteel verschilt terwijl het werk dat ze dienen uit te voeren eventueel zeer vergelijkbaar kan zijn. Doordat zulks is ingeschreven in een Koninklijk Besluit behoort deze toetsing niet tot de bevoegdheid van het Arbitragehof zodat deze eventuele ongelijke behandeling geen aanleiding kan geven tot een vernietiging door het Arbitragehof.

De tweede categorie van bijzondere regelingen omvatten de bijzondere bepalingen inzake de schorsing van de arbeidsovereenkomst. Zo schrijft artikel 119.7 van de Arbeidsovereenkomstenwet voor dat de artikelen 49 en 50 van dezelfde wet niet van toepassing zijn op de huisarbeiders. Deze artikelen gelden echter enkel voor de arbeiders, zodat ze niet de tewerkstelling van de telewerkende bedienden omvatten.

Bovendien is de uitzondering ten aanzien van de arbeiders logisch aangezien deze gevallen een technische stoornis in de onderneming (artikel 49) dan wel de onmogelijkheid om de arbeidsovereenkomst uit te voeren als gevolg van het slecht weer (artikel 50) omvatten. Het is evident dat deze regels niet gelden voor het personeel dat thuis arbeid presteert, of op een door hem gekozen werkplaats. Artikel 50 geldt immers enkel indien de werkmans werd verwittigd dat hij zich niet moet aanmelden.

Artikel 119.8 bepaalt dat, in afwijking van artikel 27 van de Arbeidsovereenkomstenwet de huisarbeider recht heeft op loon dat hem zou zijn toegekomen in geval hij zijn dagtaak normaal had kunnen volbrengen als hij zijn dagtaak niet heeft kunnen aanvatten of niet heeft kunnen voortzetten om een reden die onafhankelijk is van zijn wil. Artikel 27 omvat naast dit geval ook twee andere gevallen die waarbij het loon aan de werknemer moet worden betaald. Beide gevallen houden echter verband met vertraging die wordt opgelopen op weg naar de bedrijfslocatie. Het toepassingsgebied van artikel 119.8 is wel beperkt tot de werknemers die een forfaitair loon worden betaald aangezien het voor de werknemers die per stuk, per uur of per prestatie worden betaald moeilijk te bepalen is of zij loonverlies hebben geleden aangezien zij niet onderworpen zijn aan de arbeids- en de rusttijden van de Arbeidswet en het

⁶⁹ B.S., 21 februari 1991.

bijgevolg moeilijk te bepalen is wanneer zij gewerkt zouden hebben.⁷⁰ Om dezelfde redenen wordt de toekenning mag enkel de huisarbeider met een forfaitair loon met behoud van loon zijn werkplaats verlaten om een nieuw werk zoeken, overeenkomstig artikel 119.11 van de Arbeidsovereenkomstenwet.⁷¹

Ook artikel 119.9 voorziet een bijzondere behandeling van huisarbeiders aangezien zij hun arbeid thuis presteren en niet onder het rechtstreeks toezicht van de werkgever. Daarom dien de huisarbeider in geval arbeidsongeschiktheid binnen de twee dagen een geneeskundig getuigschrift te sturen naar zijn werkgever dat de gehele periode van de arbeidsongeschiktheid dekt.⁷²

Artikel 119.12 regelt het recht op gewaarborgd loon waarover de huisarbeiders zonder forfaitair loon in geval van ziekte of arbeidsongeval kunnen beschikken. Hun situatie wordt forfaitair begroot teneinde hen dezelfde garanties te kunnen bieden als de werknemers met een “gemene” arbeidsovereenkomst.⁷³

Deze regeling in de Arbeidsovereenkomstenwet is hier relatief uitgebreid besproken omdat ze nog altijd geldt ten aanzien van de contractanten in overheidsdienst. Zelfs na het Koninklijk Besluit realiteit van 22 november 2006 voor de federale overheidsdiensten, geldt deze regeling nog altijd voor de contractanten bij de Gemeenschaps- en de Gewestoverheden alsook de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen. De contractanten bij de lokale besturen en hun dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen vallen eveneens onder de hierboven geschetste “bijzondere” regeling in de Arbeidsovereenkomstenwet.

Het probleem voor dit onderzoek situeert zich ook nog op een ander gebied. De wet op de arbeidsovereenkomsten omvat wel de rechtspositie van de contractanten maar niet de regeling van de rechtspositie van de statutaire personeelsleden, hetgeen de principiële tewerkstelling vorm bij de overheid is. Bovendien heeft een collectieve arbeidsovereenkomst, in zoverre de regeling inzake de huisarbeid heeft geen uitwerking in de publieke sector (zie artikel 2 § 2 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités⁷⁴ en eveneens artikel 1 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel⁷⁵) waardoor er op heden nog steeds geen regeling bestaat van het nochtans gestimuleerde telewerk in de publieke sector.

Het statutair personeel is, net zomin als het contractueel personeel bij de overheid, onderworpen aan de regeling in de Collectieve Arbeidsovereenkomst nummer 85. De bedoeling van de wetgever blijkt duidelijk uit artikel 119.1 § 2 van de Arbeidsovereenkomstenwet, zoals gewijzigd door artikel 241 van de wet van 20 juli 2006. De

⁷⁰ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 4; K. SALOMEZ, “Telewerk een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en naar komend recht?”, *Soc. Kron.*, 2006, 126.

⁷¹ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 5.

⁷² Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 4-5.

⁷³ Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp betreffende de huisarbeid, *Parl. St.*, Kamer, zitting 1995-1996, nr. 232/1, 5.

⁷⁴ *B.S.*, 15 januari 1969.

⁷⁵ *B.S.*, 24 december 1974.

wetgever gaat ervan uit dat de Koning, zowel voor de statutairen als voor de contractanten een bijzondere regeling voor het telwerk uitwerkt.

Deze invulling is op het eerste zicht logisch. Enerzijds behoort de bevoegdheid om de rechtspositie uit te tekenen van de ambtenaren bij het (federaal) algemeen bestuur en bij de buitenlandse betrekkingen, overeenkomstig artikel 37 en 107, tweede lid van Grondwet een bevoegdheid die de Koning toekomt.⁷⁶ Anderzijds omvat het Europees Kaderakkoord over Telewerk van 16 juli 2002 ook de publieke sector. Zulks blijkt expliciet uit de aanhef van deze Kaderovereenkomst.⁷⁷ Daarom lijkt het logisch dat zulks dient te gebeuren bij Koninklijk besluit voor de ambtenaren bij de federale overheidsdiensten, zeker aangezien artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 houdende de controle op sommige organismen van openbaar nut⁷⁸ de bevoegdheid om het statuut op te stellen van de ambtenaren bij de federale dienstgewijze gedecentraliseerde instellingen ook heeft toegewezen aan de Koning.

Toch stelt er zich een dubbel probleem met betrekking tot de uittekening van de rechtspositie van de telewerkende ambtenaren. Enerzijds is de groep van ambtenaren uiteraard niet beperkt tot de ambtenaren bij de federale overheid en bij de federale dienstgewijs gedecentraliseerde instellingen. Voor de ambtenaren bij de Gemeenschaps- en de Gewestoverheden beschikken zullen de respectievelijke Gemeenschaps- en Gewestregeringen over deze bevoegdheid overeenkomstig artikel 87 § 2 en § 3 van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 op de Hervorming der Instellingen (hierna BWHI).⁷⁹ Bij de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Gemeenschappen en de Gewesten behoort deze bevoegdheid echter toe aan de decreetgever.⁸⁰ In bepaalde gevallen heeft de decreetgever deze bevoegdheid reeds toegewezen aan de betrokken gemeenschaps- of gewestregering. Het Vlaamse Parlement heeft dit bijvoorbeeld gedaan in artikel 5 van het Kaderdecreet van 18 juli 2003 bestuurlijk beleid,⁸¹ het Waalse Parlement heeft dit gedaan in artikel 2 van het decreet van 18 januari 1998 betreffende het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut die onder het Waalse Gewest ressorteren.⁸²

Voor de autonome overheidsbedrijven komt deze bevoegdheid, overeenkomstig artikel 29 van de wet van 21 maart 1991 houdende de oprichting van sommige economische overheidsbedrijven,⁸³ toe aan de raad van bestuur van de betrokken overheidsbedrijven.

⁷⁶ Advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, *Parl. St.*, Kamer, 1995-1996, 638/1; Advies L. 37.904 van 22 december 2004 bij een wetsvoorstel “tot de oprichting van een FOD Migratie, tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingenzaken en tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie, *Parl. St.*, Kamer, 2004-2005, nr. 1465/2, 3-4; Zie hierover J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State: afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 369-371 en de daar geciteerde adviezen en ook P. NIHOUL, M. JOASSART, V. FRANCK, “Le Conseil d’Etat. Chronique de jurisprudence 2004”, *Rev. b. dr. Cons.*, 2005, 302.

⁷⁷ In de aanhef van the European Framework Agreement on Telework staat immers het volgende te lezen: “*The social partners see telework both as a way for companies and public service organisations to modernise work organisation, and as a way for workers to reconcile work and social life and giving them greater autonomy in the accomplishment of their tasks*”, te raadplegen op http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/oct/teleworking_agreement_en.pdf geconsulteerd op 25 november 2006.

⁷⁸ *B.S.*, 24 maart 1954.

⁷⁹ *B.S.*, 15 augustus 1980.

⁸⁰ A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-doctoraal proefschrift, 2006, 196-202.

⁸¹ *B.S.*, 22 augustus 2003.

⁸² *B.S.*, 4 februari 1998.

⁸³ *B.S.*, 27 maart 1991.

Bij de lokale besturen is de gemeenteraad bevoegd. Het Vlaams gemeentedecreet van 15 juli 2005⁸⁴ heeft in zijn artikel 105 de bevoegdheid om de rechtspositie van de gemeentelijke bedienden uit te tekenen toegewezen aan de gemeenteraad. Deze principiële bevoegdheid hoort, overeenkomstig artikel 145 en 149 van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988,⁸⁵ ook aan de gemeenteraden toe in het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.⁸⁶

Bij de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in het Vlaamse Gewest behoort de bevoegdheid tot uittekening van de rechtspositie van de statutairen toe aan de raad van bestuur van de betrokken vereniging (zie artikel 69 van het Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking⁸⁷). In het Waalse Gewest wordt in het decreet van 5 december 1996 betreffende de Waalse intercommunales⁸⁸ niet verduidelijkt aan welke instantie deze bevoegdheid toekomt, maar een logische toepassing van het beginsel van de veranderlijkheid van de openbare dienst leidt ertoe dat zulks aan de betrokken raad van bestuur toekomt. Deze vaststelling geldt ook voor de Brusselse intercommunales.⁸⁹ Dit leidt meteen tot de vaststelling dat een amalgaam van regelgevingen noodzakelijk is om het Europees kaderakkoord te implementeren. Dit vormt ook een extra moeilijkheid inzake de toepassing van artikel 119.1 § 2 van de Arbeidsovereenkomstenwet. De uitwerking van enkel ene Koninklijk Besluit onttrekt enkel de contractuele personeelsleden bij de federale overheidsdiensten en de dienstgewijze gedecentraliseerde diensten bij de federale overheid aan het toepassingsgebied van de specifieke regels op de huisarbeid. Als het de bedoeling is om alle contractanten in de publieke sector te onttrekken aan het toepassingsgebied van deze specifieke regels is het daarom meer aangewezen dat de wetgever optreedt, op basis van zijn algemene bevoegdheid, die voortvloeit uit artikel 6 § 1 VI 12°.

Voor de statutaire personeelsleden is de bevoegdheid dus enorm verdeeld. Bij een nader onderzoek rijst de vraag of dit noodzakelijk een grote hinderpaal vormt. In beginsel kan het bestuur immers eenzijdig de rechtspositie van de betrokken ambtenaren wijzigen. Hiertoe bestaat ten aanzien van de betrokken overheid weliswaar een onderhandelingsverplichting (zie infra). Het lijkt daarom aangewezen om de telewerkers in beginsel onder dezelfde reglementering als de andere ambtenaren bij die overheid te laten vallen. Dit betekent dat voor de telewerkers op ministerieel niveau, dan wel op het niveau van elke publiekrechtelijke rechtspersoon afzonderlijk, een specifieke regeling kan worden uitgewerkt voor de telewerkers binnen het raam van het algemeen statuut. Dit zou tevens toelaten om in te spelen op de groeiende flexibiliteit van de arbeidsmarkt, waarvoor telewerk, volgens veel rechtsgeleerden, precies zo dienstig kan zijn.⁹⁰ De vraag kan immers rijzen of het tele(thuis)werk wel deel uitmaakt van de essentiële rechtspositieregeling van de ambtenaar. In een recent (rechtsvergelijkend) onderzoek worden volgende elementen als essentiële elementen van de rechtspositie van de ambtenaar beschouwd: de algemene beginselen van het

⁸⁴ B.S., 31 augustus 2005.

⁸⁵ B.S., 3 september 1988.

⁸⁶ Deze beide gewesten hebben de bevoegdheid om de samenstelling, de organisatie en de bevoegdheid en de werking van de provinciale en de gemeentelijke besturen te organiseren, die hen, sinds de wijziging van de Bijzonder Wet op de Hervorming der Instellingen van 8 augustus door de BWHI van 13 juli 2001, nog niet ingevuld. Het Vlaams Parlement heeft deze nieuwe bevoegdheid, overeenkomstig artikel 6 § 1 VIII BWHI wel ingevuld met het Vlaams gemeentedecreet van 15 juli 2005.

⁸⁷ B.S., 31 oktober 2001.

⁸⁸ B.S., 7 februari 1997.

⁸⁹ A. DE BECKER en J. DEBIEVRE, "Over de keuzevrijheid inzake de invulling van de rechtspositie van het personeel der intergemeentelijke verenigingen na het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking", *T.B.P.*, 2006, 71-72.

⁹⁰ J.-C. HEIRMAN en O. RIJCKAERT, *La flexibilité*, Brussel, Kluwer, 2001, 46-48; F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 22.

statuut, de rechten en de plichten van de ambtenaren, de werving en de selectie, de loopbaan, de evaluatie, het tuchtstatuut en de formele rechtsbescherming.⁹¹ Telewerk dient, volgens deze bevindingen, dus niet te worden opgenomen in een specifiek koninklijk besluit.

De overheidsinstanties lijken zich daarvan bewust. In die zin is het dan ook logisch dat de VRT bijvoorbeeld een richtlijn heeft opgesteld inzake het telewerk die zowel geldt voor zijn statutaire als voor zijn contractuele personeelsleden.⁹² Een zelfde soort richtlijn is ook uitgevaardigd door het departement Coördinatie van de Vlaamse overheid.⁹³ Deze verscheidenheid leidt weliswaar tot een grotere flexibiliteit van de regelgeving, maar uiteraard tot een zeer grote verspintering van de implementatie van het Europees kaderakkoord.

Blijkbaar heeft de federale overheid er daarom voor gekozen om een koninklijk besluit voor te bereiden dat deze versplinterde omzetting tegengaat. Dit sluit ook in zekere zin aan bij de artikelen 119.1 en 119.2 van de Arbeidsovereenkomstenwet, zoals gewijzigd door de wet van 20 juli 2006, hoewel dat natuurlijk niet van toepassing is op de eigenlijke ambtenaren. Ook hier heeft deze implementatie slechts een beperkt effect aangezien enkel de federale ambtenaren onder de toepassing van dit Koninklijk Besluit vallen.

Artikel 119.1 § 2 van de Arbeidsovereenkomstenwet spreekt echter enkel over een Koninklijk Besluit ten aanzien van de contractuele personeelsleden bij de overheid. Dit heeft belangrijke gevolgen. Als dat koninklijk besluit enkel de contractuele personeelsleden beslaat, kan het worden uitgevaardigd voor alle contractuele personeelsleden ongeacht de overheid waar ze zijn tewerkgesteld. Het lijkt echter de bedoeling dat dit koninklijk besluit zowel de rechtspositie van de telewerkende ambtenaar als van de telewerkende contractant in overheidsdienst regelt. In dat geval heeft het besluit enkel uitwerking ten aanzien van het federaal personeel, en dus ten aanzien van de ambtenaren bij de federale overheid (met inbegrip van de dienstgewijs gedecentraliseerde instellingen) en van de contractanten bij deze federale overheidsdiensten.

Het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 implementeert het Europees kaderakkoord voor de federale overheidsdiensten. Sommige bepalingen van dit ontwerp van Koninklijk Besluit zijn wat bevreemdend. Zo lijkt artikel 9 van het ontwerp van Koninklijk Besluit specifiek te zijn ontworpen voor de contractuele personeelsleden. Het behelst immers een voorstel tot addendum bij de arbeidsovereenkomst, dat indien de contractant het voorstel aanvaardt, een werkelijk bijvoegsel bij de arbeidsovereenkomst vormt. Voor de ambtenaren zou het voorstel het voorwerp uitmaken van een unilaterale beslissing. Vermoedelijk wordt bedoeld dat de bepalingen, voorzien in artikel 9, eenzijdig worden opgelegd aan de betrokken ambtenaar maar slechts in werking treden als de ambtenaar ermee instemt. Dit is een zelfde redenering als bij een benoeming. Op die wijze vormt deze eenzijdige administratieve rechtshandeling een administratieve rechtshandeling van het derde type van PÂQUES onderscheidt, met name de eenzijdige administratieve rechtshandeling waarbij instemming van de betrokkene vereist is om de rechtshandeling tot stand te brengen.⁹⁴

In elk geval dienen alle andere overheden voor hun ambtenaren ook nog een regeling uit te werken. Hierbij dienen de Gemeenschaps- en de Gewestoverheden wel rekening te houden

⁹¹ K. LEUS (i.s.m. A. BERGS, A. DE BECKER en M. MARTENS), *Proeve tot een geïntegreerd en hervormd statuut voor het federaal openbaar ambt*, Gent, Academia Press, 2004, 21.

⁹² R. BLANPAIN, *Telewerk: arbeidsrecht en praktijk*, Brugge, die Keure, 2006, 28-37.

⁹³ R. BLANPAIN, *Telewerk: arbeidsrecht en praktijk*, Brugge, die Keure, 2006, 42-52.

⁹⁴ M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Brussel, Bruylant, 1991, 110-122.

met het 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 (hierna APKB)⁹⁵ die de ruimte beperkt voor de Gemeenschaps- en de Gewestregeringen om hun statuut uit te tekenen. Dit Koninklijk Besluit is genomen in uitvoering van artikel 87 § 4 van de BWHI en dient om een gemeenschappelijke sokkel voor het ambtenarenrecht te behouden.⁹⁶

Er is in dit APKB echter geen bepaling aan te duiden die een belemmering voor de uitwerking van een regeling voor telewerk bij de gemeenschaps- en de gewestambtenaren kan vormen. Artikel 30 kan in zekere zin wel een rol spelen doordat dit artikel bepaalt dat het geldelijk statuut van een contractant bij de Gemeenschaps- en de Gewestoverheden dient overeen te stemmen met die van een ambtenaar met hetzelfde of een gelijkwaardig ambt.

Voor de Vlaamse lokale overheden dient er rekening gehouden te worden met de bepalingen in artikel 105 van het Vlaams gemeentedecreet, terwijl voor de Waalse gemeenten rekening gehouden dient te worden met de bepalingen in de omzendbrieven inzake de regeling van de rechtspositie van de ambtenaren bij de lokale besturen.⁹⁷ Ook in deze bepalingen is geen regel aan te wijzen, die een belemmering kan vormen voor het uitwerken van een specifieke regeling voor de telewerkende ambtenaren.

Op basis van artikel 119.1 § 2 van de Arbeidsovereenkomstenwet kan de Koning dus ook een regeling uitwerken voor de contractuele personeelsleden bij de Gemeenschappen en de Gewesten en ook bij de lokale besturen. Deze bevoegdheid sluit enerzijds logischerwijze aan bij artikel 6.VIII, 12° van de BWHI, dat het arbeidsrecht als een federale materie blijft beschouwen. Anderzijds stuit deze optiek *prima facie* toch op een andere wettelijke norm, met name artikel 2.1 van de wet van 19 december 1974 dat stelt dat de collectieve akkoorden die worden bereikt tussen de overheden en de vakbonden inzake de grondregelingen van het administratief statuut van overeenkomstige toepassing zijn op de contractuele personeelsleden. Dit impliceert dat de invulruimte voor de Koning zeer beperkt is aangezien hij gebonden is door de akkoorden die worden bereikt met betrekking tot de statutaire personeelsleden bij de Gemeenschappen en de Gewesten en bij de lokale besturen. Toch mag deze redenering niet zomaar worden doorgetrokken, zoals eerder gezegd is de regeling inzake het telewerk immers geen grondregeling inzake het administratief statuut, zodat de collectieve akkoorden voor de statutaire personeelsleden niet automatisch tot gevolg hebben dat de contractuele personeelsleden ook gebonden zijn door de collectieve akkoorden.

⁹⁵ B.S., 9 januari 2001.

⁹⁶ Zie hierover B. WEEKERS, *Ambtenarenrecht: het koninklijk besluit houdende de algemene principes*, Brugge, die Keure, 2004, 3.

⁹⁷ Circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale, beter gekend als de omzendbrief ANSELME (naar de minister die hem opstelde) vormt hiervoor geen belemmering.

Hoofdstuk IV. De arbeids- en rusttijden bij de telewerkers in de publieke sector

Deze materie wordt in het arbeidsrecht, maar in beginsel ook in het ambtenarenrecht geregeld door de Arbeidswet van 16 maart 1971.⁹⁸

Uit artikel 1 van deze wet blijkt de bedoeling van de wetgever om de Arbeidswet ook van toepassing te verklaren op de ambtenaren. Artikel 1, tweede lid schrijft immers voor dat voor de wet worden gelijkgesteld de personen die anders dan krachtens een arbeidsovereenkomst arbeid verrichten onder gezag van een ander persoon. Deze omschrijving stemt overeen met de bepalingen van artikel 1 van de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon der werknemers.⁹⁹ Die laatste bepaling kan worden gezien als de moederbepaling om personeelsleden in overheidsdienst te laten ressorteren onder arbeidsrechtelijke regelgeving. Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State was hierover zeer categoriek: *“de opzet van de ontworpen regeling is immers, aan diegenen die arbeid in een verhouding van ondergeschiktheid verrichten, de beschikking over hun loon te waarborgen om in hun levensonderhoud te voorzien. Van dat standpunt uit gezien bestaat er geen essentieel onderscheid tussen de personeelsleden van de overheidsdiensten en de werknemers in het bedrijfsleven. Zowel de enen als de anderen zijn in vast dienstverband en arbeiden dus in een verhouding van ondergeschiktheid, en voor allen dient het loon als voornaamste of enige bron van levensonderhoud.”*¹⁰⁰

Daarom bestaat er weinig twijfel over dat het de bedoeling van de wetgever was om ook de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst onder het toepassingsgebied van deze wet te laten vallen.¹⁰¹ De vraag rijst hier evenwel in hoeverre de wetgever zich op het domein van de Koning mag begeven. Overeenkomstig artikel 107, tweede lid van Grondwet en artikel 87 § 2 en § 3 BWHI komt de bepaling van de rechtspositie van de ambtenaren, bij de federale overheidsdiensten respectievelijk bij de Gemeenschaps- en de Gewstdiensten, toe aan de uitvoerende macht. De wetgever kan echter afwijken van de principiële bevoegdheidsverdeling, overeenkomstig artikel 107, tweede lid tweede zinsdeel van de Grondwet. Bij de Gemeenschappen en de Gewesten is de bevoegdheid van de regeringen zelfs onbepaald, maar duidelijk niet onbeperkt.¹⁰² De bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende macht en de uitvoerende macht is bij al deze uitzonderingswetten echter zeer onduidelijk, zoals WEEKERS terecht aangeeft.¹⁰³ Sommige rechtsgeleerden trachten een verklaring te vinden in het feit dat de betrokken regels niet enkel van toepassing zijn op het openbaar ambt, maar ook op het overheidspersoneel met een eigen wettelijk statuut, zoals het gemeentepersoneel.¹⁰⁴ Bovendien dient voor deze rechtgeleerden aanvaard te worden dat bepaalde belangrijke en delicate ambtenarenaangelegenheden bij wet worden

⁹⁸ B.S., 30 maart 1971.

⁹⁹ B.S., 30 april 1965.

¹⁰⁰ Parl. St., Kamer, zitting 1962-63, nr. 471/1, 13. Zie ook H. LENAERTS, *Inleiding tot het sociaal recht*, Diegem, Kluwer, 1995, 247-248.

¹⁰¹ I. PLETS, “De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 54.

¹⁰² B. WEEKERS, *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 33-34.

¹⁰³ B. WEEKERS, *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 37-38.

¹⁰⁴ D. BATSELE, O. DAURMONT en P. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Brussel, Nemesis, 1992, 30-31.

voorgeschreven.¹⁰⁵ Andere auteurs onderstrepen de mogelijkheid voor de wetgever om volle uitwerking te geven aan zijn eigen bevoegdheden.¹⁰⁶ Op dit ogenblik kan enkel geconcludeerd worden dat de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgever en de Koning in ambtenarenaangelegenheden bijzonder onduidelijk is.¹⁰⁷

Bovendien dient bij de Arbeidswet gewezen te worden op artikel 3 § 1, 1° van deze wet. Dit artikel sluit de personeelsleden die zijn tewerkgesteld door het rijk, de provinciën, gemeenten, openbare instellingen die eronder ressorteren en de instellingen van openbaar nut uit van het toepassingsgebied van de bepalingen van hoofdstuk III, afdeling I en II, IV tot VII. Deze uitsluitingen betreffen de zondagsrust, de arbeidsduur, de nachtarbeid, het naleven van uurroosters, rusttijden en pauzes.¹⁰⁸ Deze bepaling omvat ook de Gemeenschappen en de Gewesten aangezien deze, wat hun (exclusieve) bevoegdheden betreft, in de plaats treden van het rijk voor de regelgeving die eerder dan de Bijzondere Wet op de Hervorming der Instellingen van 8 augustus 1980 is uitgevaardigd.¹⁰⁹

Deze uitzondering heeft dezelfde draagwijdte als artikel 3bis van de Arbeidswet ten aanzien van de huisarbeiders, die trouwens in de private sector nog steeds geldt ten aanzien van de telehuiswerkers omdat de telehuiswerkers niet onttrokken zijn aan de omschrijving in de Arbeidsovereenkomstenwet.

Voor de publieke sector wordt de situatie van teltehuiswerker echte extra bemoeilijkt doordat er wel een specifieke regeling voor de publieke sector is uitgevaardigd. De wet van 14 december 2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de publieke sector¹¹⁰ regelt voor het personeel in de publieke sector (dus zowel de ambtenaren als de contractanten zoals expliciet blijkt uit artikel 3 van de wet) de arbeids- en rusttijden en de nachtarbeid. De wet is echter op haar beurt niet van toepassing op de instellingen die een industriële of commerciële activiteit uitoefenen en de instellingen die geneeskundige, profylactische of hygiënische verzorging verlenen, zoals zowel blijkt uit artikel 3 § 1, 1° van de Arbeidswet als uit artikel 4, 1° van de wet van 14 december 2000 (ook Arbeidstijdwet).¹¹¹

¹⁰⁵ O. DAURMONT en E. GILLET, “les principes généraux du statut des agents de l’ Etat, des Communautés et des Régions”, *J.T.*, 1990, 654; D. BATSELE, O. DAURMONT en P. QUERTAINMONT, *Le contentieux de la fonction publique*, Brussel, Nemesis, 1992, 31.

¹⁰⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Antwerpen, Kluwer, 2002, 217.

¹⁰⁷ B. WEEKERS, *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 37. Vandaar verschillende recente pleidooien om de bevoegdheid voor de uittekenening van de rechtspositie van de ambtenaren volledig over te dragen aan de wetgever, zie zeer summier J. SOHIER, “La fonction publique face à l’effet “Copernic”: mythe ou réalité?”, *J.T.*, 2003, 228. Uitgebreider is dit te vinden in B. WEEKERS, *Personeel en organisatie*, Brugge, die Keure, 2003, 38 en A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-proefschrift, 2006, 471-473.

¹⁰⁸ Zie ook I. PLETS, “De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 54.

¹⁰⁹ Zie A. ALEN, *Belgisch Staatsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 154 – 155.

¹¹⁰ *B.S.*, 5 januari 2001.

¹¹¹ I. PLETS, “De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 54-55. PLETS merkt terecht op dat in de Arbeidswet de term “instellingen” wordt gebruikt terwijl in de Arbeidstijdwet gesproken wordt over “besturen”. Ietwat bevreemdend is haar opmerking dat openbare instellingen niet noodzakelijk rechtspersoonlijkheid hebben. Openbare instellingen worden immers opgericht en ingericht door de wetgever of de decreetgever (op basis van artikel 9 BWHI). De wet of het decreet kennen aan die instelling of aan de vereniging rechtstreeks rechtspersoonlijkheid toe ofwel bepaalt de wet of het decreet op meer algemene wijze hoe de rechtspersoonlijkheid kan worden verleend (bijvoorbeeld door te verwijzen naar de vzw-wet). Wanneer een wet of een decreet aan een openbare dienst of instelling de bevoegdheid toekent om in rechte op te treden,

De Arbeidstijdwet kent net als Arbeidswet een verbod op tewerkstelling op zondag. In beginsel moet ten aanzien van telewerkende ambtenaren en contractanten in overheidsdienst dus de zondagsrust worden gerespecteerd. Deze beginselregeling kent echter zeer veel uitzonderingen (zie artikel 7 Arbeidstijdwet). Toch zullen de telewerkers in de publieke sector in beginsel wel onder het verbod op zondagsarbeid in de publieke sector vallen.

De reden voor de uitsluiting van de huisarbeiders van de Arbeidswet in het privaatrecht ligt in beginsel bij de omstandigheid dat de werkgever niet kan controleren of de huisarbeiders deze reglementering al dan niet respecteren. Normaliter wordt bij een overtreding van de reglementering op de zondagsrust in de Arbeidswet de werkgever immers strafrechtelijk gesanctioneerd, overeenkomstig artikel 53, 2^o van de Arbeidswet. Dit zou, omdat de werkgever dit niet kan controleren, volkomen disproportioneel zijn.¹¹² In de Arbeidstijdwet is echter geen strafrechtelijke sanctie voorzien ten aanzien van het betrokken bestuur of de betrokken instelling die de reglementering overtreedt.¹¹³

Dat betekent dat de telewerkers in publieke sector wel onderworpen zijn aan de regeling inzake de zondagsrust, hetgeen de vrije organisatie van zijn arbeid door de telewerker enigszins beknot. Niettemin zal een besluit van een betrokken waarbij een telewerkende ambtenaar toch op zondag zou kunnen werken, door de Raad van State vernietigd dienen te worden wegens miskennis van artikel 7 van de Arbeidstijdwet. Ook ten aanzien van de contractanten kan zulk een bepaling niet worden opgenomen in de arbeidsovereenkomst. Hier geldt weliswaar geen strafrechtelijke sanctie in geval het bestuur de regel overtreedt. Toch is de overeenkomst in zulk een geval aangetast met een nietigheid aangezien het voorwerp tot van de verbintenis ongeoorloofd is, want verboden door de wet.¹¹⁴

Ook ten aanzien van de arbeidsduur is de regeling in de Arbeidstijdwet verschillend van de regeling in de Arbeidswet. Er geldt eveneens een beginselverbod op nachtarbeid voor de telewerkers (zie artikel 10 van de Arbeidstijdwet). Bij overtreding van dit verbod gelden dezelfde sancties als bij de overtreding van het verbod op zondagarbeid.

Inzake de maximale arbeidsduur zijn de telewerkers in de publieke sector ook onderworpen aan de regels inzake de Arbeidstijdwet. Artikel 8 schrijft een gemiddelde arbeidsduur van 38 uren voor over een referentieperiode van vier maanden. De pieken in de arbeidsduur mogen vijftig uur per week niet overschrijden (zie artikel 8 § 2 van de Arbeidstijdwet). Voor de telewerkers mag van deze regeling dus niet worden afgeweken in de huidige stand van de regelgeving. Bovendien blijkt uit artikel 5 van het ontwerp van Koninklijk Besluit voor de federale overheidsdiensten de intentie van de overheid om de arbeidsduur noch te verhogen noch te verminderen voor telewerkers.

kent de wet of het decreet impliciet rechtspersoonlijkheid toe aan de betrokken openbare dienst, zie hierover A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2002, 74-75.

¹¹² I. VAN TILBORGH, "Huisarbeid. De wet van 5 december 1996: oost, west ... thuis best", *T.S.R.*, 1998, bijzonder nummer, 1998, 35-36; L. BALLARIN, "Télétravail, travail à domicile, travail à distance et flexibilité?" in X, *Le contrat de travail et la nouvelle économie*, Brussel, EJB, 2001, 251; K. GOOSSENS, "Vergelijking van de rechtstoestand van de telewerkende werknemer met die van de buitenhuiswerkende werknemer en de telewerkende zelfstandige", *Or.*, afl. 10, 2004, 258; K. SALOMEZ, "Telewerk: een bijzondere vorm van huisarbeid: naar geldend en komend recht", *Soc. Kron.*, 2006, 127.

¹¹³ I. PLETS, "De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving" in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 60.

¹¹⁴ K. SALOMEZ, *De rechtspositie van de ontslagmacht naar Belgisch arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 2004, 274-275.

Hierbij dient wel nog te worden opgemerkt dat de personeelsleden van de publiekrechtelijke rechtspersonen die een industriële of commerciële activiteit (zoals de telewerkers bij Belgacom, de Post, de NMBS¹¹⁵ maar bij tal van autonome gemeentebedrijven, zoals het gemeentelijk havenbedrijf Antwerpen) uitoefenen dus wel onder het toepassingsgebied van de Arbeidswet vallen. Dit impliceert dat deze telewerkers niet onder het verbod van op zondags- en nachtarbeid vallen.

Voor hen, maar meer in het algemeen zou het aangewezen dat de wetgever optreedt om deze regelgeving aan te passen de eigenheid van het telewerk in de publieke sector. Vanuit oogpunt van de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht is het zelfs raadzaam om de uitvoerende macht dan wel de raad van bestuur van de betrokken instelling een volledige aanpassing van de Arbeidsduurregeling te laten doen. Dit is echter weinig realistisch zodat de uittekening van deze bevoegdheid door de wetgever, als uitzondering op de regels bepaald in artikel 107, tweede lid van de Grondwet dan wel van artikel 87 § 2 en § 3 BWHI, inderdaad gepast overkomt.

¹¹⁵ I. PLETS, “De penetratie van het overheidsstatuut door de arbeidswetgeving” in M. DE VOS en I. PLETS (eds.), *Contractuele tewerkstelling in de overheid*, Brugge, die Keure, 2005, 56.

Hoofdstuk V. Telewerk en collectieve onderhandelingen in de publieke sector

Zoals eerder reeds is uiteengezet vallen de publiekrechtelijke rechtspersonen niet onder het toepassingsgebied van de wet van 5 december 1968. Zij zijn, gezien het bijzonder rechtskarakter van de ambtelijke status, onderworpen aan een specifieke onderhandelingsregime dat is uitgetekend door de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

In beginsel kan elke rechtspersoon (publiek- of privaatrechtelijk) immers slechts onderworpen zijn aan één enkel onderhandelingsstelsel. Artikel 1 van de wet van 19 december 1974 omschrijft het toepassingsgebied van het bijzonder collectief overlegstelsel in de publieke sector als volgt: *besturen en andere diensten van de Staat, met inbegrip van de diensten die de rechterlijke macht ter zijde staan en van de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de Staat;*

2° (a) de besturen en andere diensten van de gemeenschaps- en gewestregeringen en de besturen en andere diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie;

b) de onderwijsinstellingen opgericht door of namens de gemeenschappen;

c) de niet-gesubsidieerde onderwijsinstellingen opgericht door de Franse gemeenschapscommissie;

d) de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen, de gewesten, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie;

3° (a) de gesubsidieerde onderwijsinstellingen opgericht door de Franse Gemeenschapscommissie;

b) de Hogeschool Lucia de Brouckère bedoeld in het decreet van de Raad van de Franse Gemeenschap van 24 juni 1996 houdende toekenning van de rechtspersoonlijkheid aan de inrichtende macht van de Hogeschool Lucia de Brouckère;

c) de provincies;

d) de gemeenten;

e) de Vlaamse Gemeenschapscommissie;

f) alle andere provinciale of plaatselijke instellingen bedoeld in de artikelen 162 en 165 van de Grondwet

4° openbare instellingen die ondergeschikt zijn aan de gemeenten;

5° polders en wateringen;

Hieruit blijkt duidelijk dat de afbakening van het toepassingsgebied van de wet van 19 december 1974 grotendeels samenvalt met de publieke sector. De eenzijdigheid van de statutaire benoeming valt moeilijk te rijmen met het wederkerige karakter van de collectieve onderhandelingen. De collectieve onderhandelingen vormen in beginsel immers een rem op het eenzijdig karakter van de benoeming van de ambtenaren. De eenzijdigheid werd “gered” door aan de resultaten van de collectieve onderhandelingen geen juridisch bindende kracht te geven.¹¹⁶

Deze wet is van toepassing op het algehele personeelsbestand ongeacht de wijze van tewerkstelling (bij statuut of bij arbeidsovereenkomst). Artikel 1 § 1 van de wet van 19

¹¹⁶ Zie R. ANDERSEN, “Autorité et contrat dans l’action administrative”, *A.I.E.A.*, 1997, 35.

december 1974 en artikel 3 § 1 van het Koninklijk Besluit van 28 september 1984 ter uitvoering van deze wet laten daar geen twijfel over bestaan.¹¹⁷

De invoering van telewerk dient te worden aangezien als een onderhandelingsmaterie aangezien het een belangrijke maatregel betreft die de overheid overweegt ten aanzien van haar personeel.¹¹⁸

Daarbij is van het van belang om te achterhalen welk onderhandelingscomité bevoegd is om de onderhandelingen voor de invoering van het telewerk te voeren. Bij het ontwerp van Koninklijk Besluit voor de federale personeelsleden is er onderhandeld in het comité voor de federale, gemeenschaps- en de gewestelijke overheidsdiensten. Dit Comité (comité B) is bevoegd in aangelegenheden die onder twee of meer sectorcomités vallen.

In de Comités D, of de sectorcomités, kan worden onderhandeld over aangelegenheden, die eigen zijn aan enkele departement of enkele instelling (zie artikel 19 van het K.B. van 28 september 1984), kan nauwkeuriger worden onderhandeld over de modaliteiten waarop het telewerk in de publieke sector kan worden ingevoerd. Er zijn op dit ogenblik twintig sectorcomités.¹¹⁹

Voor de lokale besturen zijn er bijzondere comités geïnstalleerd in elke provincie; in de Brusselse agglomeratie; in elke gemeente, voor het gemeentepersoneel, het personeel van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en het personeel van de openbare kas van lening; in elke vereniging van gemeenten; in elke vereniging van openbare centra voor maatschappelijk welzijn; in elk autonoom gemeentebedrijf; in de Vlaamse Gemeenschapscommissie; in elke ziekenhuisvereniging op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad voor het personeel van de vereniging; in elk autonoom provinciebedrijf; in elk Vlaams Havenbedrijf.

Deze sectorcomités en bijzondere sectorcomités lijken geschikter om het Europees kaderakkoord om te zetten. Het laat immers toe om de regeling in verband met het telewerk aan te passen aan de eigenheid van iedere openbare dienst. Zo kan men inspelen op de verschillende vraag van telewerk naargelang de dienst. De vraag naar telewerk en ook de mogelijkheid om telewerk te integreren in de werking van de dienst zal immers verschillen naargelang de organisatie en de flexibiliteit van de dienst.¹²⁰

Weliswaar is het zo dat een algemene regeling, zoals deze op dit ogenblik wordt uitgewerkt op het niveau van de federale overheidsdiensten nog steeds moet worden uitgewerkt in bepaalde ministeriële besluiten, die dan toch onderhandeld dienen te worden.

¹¹⁷ R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht: I. Vakbondsstatuut*, Brugge, die Keure, 1998, 38.

¹¹⁸ E. PEREMENS, "Les relations sociales" in J. SAROT (ed.), *Précis de fonction publique*, Brussel, Bruylant, 1994, 617.

¹¹⁹ Deze sectorcomités zijn opgesomd in de bijlage bij het K.B. 28 september 1994 en omvatten de volgende groepen: sector I omvat het algemeen bestuur; sector II financiën, sector III justitie, sector IV economische zaken, sector V binnenlandse zaken, sector VI mobiliteit en vervoer, sector VII buitenlandse zaken, sector VIII postdiensten en telecommunicaties, sector IX onderwijs (Franse Gemeenschap), sector X onderwijs (Vlaamse Gemeenschap), sector XI werkgelegenheid en arbeid, sector XII volksgezondheid, sector XIII sociale zekerheid, sector XIV landsverdediging, sector XV Brussels Hoofdstedelijk Gewest, sector XVI Waals Gewest, sector XVII Franse Gemeenschap, sector XVIII Vlaamse Gemeenschap en Vlaams Gewest, sector XIX Duitstalige Gemeenschap en sector XX Openbare Instellingen voor Sociale Zekerheid.

¹²⁰ J.-C. HEIRMAN en O. RIJCKAERT, *La flexibilité*, Brussel, Kluwer, 2001, 45.

De beginselverplichting vloeit immers zowel voort uit de bestaande internrechtelijke regels als uit het (niet-afdwingbaar) Europees kaderakkoord dat bepaalt dat *“werknemersvertegenwoordigers worden geïnformeerd en geconsulteerd over telewerk, overeenkomstig de Europese en nationale wetgeving, collectieve arbeidsovereenkomsten en gebruiken”*. Een onderhandeling over de invoering van het telewerk in een daartoe bevoegd (sector)comité is bijgevolg ook een logische implementatie van het Europees kaderakkoord.

Hoofdstuk VI. Telewerkers in de publieke sector en de sociale zekerheid

De telewerkers in de publieke sector vallen in beginsel onder het zelfde stelsel als hun collegae die hun opdracht uitvoeren in het raam van een statutair dienstverband dan wel in het kader van een arbeidsovereenkomst.

De contractanten in overheidsdienst vallen in beginsel, overeenkomstig artikel 1 § 1 van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende maatschappelijke zekerheid van de arbeiders (hierna ook RSZ-wet)¹²¹, onder de klassieke sectoren van de sociale zekerheidsregeling voor de werknemers, tenzij een koninklijk besluit het toepassingsgebied van deze wet ten aanzien van deze groep van werknemers (overeenkomstig artikel 2 § 1 2° van de RSZ-wet) zou beperken.¹²²

Voor de statutaire personeelsleden geldt in beginsel dezelfde regelgeving aangezien artikel 9 § 1 eerste 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 arbeiders¹²³ verruimd tot de statutaire personeelsleden. Deze verruiming beslaat de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, de wetgeving betreffende de rust- en overlevingspensioenen voor werknemers en de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid.¹²⁴

De telewerkers vallen in beginsel onder dezelfde regeling als de statutairen dan wel de contractanten in overheidsdienst al naargelang de zij zich in een statutaire dan in een contractuele rechtspositie bevinden. Deze situatie is echter niet altijd zo makkelijk af te bakenen, aangezien zeker voor de statutaire personeelsleden een afbakening van het toepassingsgebied van de regelgeving niet zo eenvoudig is.

De tijdelijke statutaire personeelsleden bij de federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten vallen onder de regelgeving inzake verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, de regeling voor rust- en overlevingspensioenen voor werknemers en de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid voor werknemers. Overeenkomstig artikel 10 § 1 van dit Koninklijk Besluit van 27 november 1969 vallen ook de gemeentelijke tijdelijke ambtenaren onder de regeling inzake de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, de regeling voor rust- en overlevingspensioenen voor werknemers en de regeling inzake arbeidsvoorziening en werkloosheid voor werknemers, althans als ze niet vast benoemd zijn. Bij de mandaathouders is het toepassingsgebied van de RSZ-wet beperkter, ze is met name beperkt tot de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, sector geneeskundige verzorging en de regeling voor rust- en overlevingspensioenen voor werknemers. De statutaire personeelsleden bij de openbare instellingen (of dienstgewijs gedecentraliseerde instellingen) vallen onder de regelgeving inzake de verplichte verzekering tegen ziekte en invaliditeit, de kinderbijslagregeling voor werknemers, de regeling voor rust- en overlevingspensioenen voor werknemers en de regeling inzake arbeidsvoorziening en

¹²¹ B.S., 25 juli 1969.

¹²² R. JANVIER, "Toepassingsgebied en bijdrageregeling overheidsperoneel: een onontwarbaar kluwen in de tijd ontrafeld: deel I", T.S.R., 2004, 14.

¹²³ B.S., 5 december 1969.

¹²⁴ R. JANVIER, "Toepassingsgebied en bijdrageregeling overheidsperoneel: een onontwarbaar kluwen in de tijd ontrafeld: deel I", T.S.R., 2004, 14.

werkloosheid voor werknemers, althans in zoverre hen geen overheidspensioen te beurt kan vallen (zie artikel 11 van het K.B. van 27 november 1969). Voor de vastbenoemde ambtenaren geldt opnieuw de beperkte verruiming tot de ziekteverzekering, sector geneeskundige verzorging (met andere woorden de ziektekostenverzekering).

6.1. Verzekering wegens geneeskundige verzorging en uitkeringen

De telewerkers in de publieke sector, zowel de ambtenaren als de contractanten, vallen onder het toepassingsgebied van de RSZ-wet inzake de prestaties van geneeskundige verzorging. Zowel ten aanzien van de statutaire personeelsleden als ten aanzien van de contractanten geldt ten aanzien van de overheid immers een bijdrageregeling.¹²⁵

Voor de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid als gevolg van een ziekte of een ongeval, in zoverre het geen beroepsziekte of arbeidsongeval betreft, is de situatie anders. De ziekte- en invaliditeitsregeling voor de werknemers in de particuliere sector en de contractanten in de publieke sector stemt overeen, zoals blijkt uit artikel 32, 1° van de wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen,¹²⁶ zodat voor de telewerkende contractuele personeelsleden in de publieke sector dezelfde conclusie kan worden gemaakt als voor de telewerkende personeelsleden in de private sector, met name dat de telewerkende contractuele personeelsleden in de publieke sector in beginsel onder dezelfde regeling vallen als hun niet-telewerkende contractuele collegae. Dit geldt niet ten aanzien van de statutaire personeelsleden.¹²⁷

Er dient steeds te worden op gewezen dat een belangrijk deel van de sociale zekerheidsregeling van de vastbenoemde ambtenaren beheerst wordt door specifieke regels. De statutaire personeelsleden hebben geen recht op uitkeringen van de ziekteverzekering als zij hun arbeid niet kunnen verrichten wegens ziekte of ongeval, anders dan een arbeidsongeval. Ook in geval van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en moederschapsrust kunnen zij geen aanspraak maken op de bescherming die geldt voor de contractanten. Dit betekent niet dat er voor hen geen bescherming geldt. Die specifieke bescherming is opgenomen in hun administratief statuut.¹²⁸ Dit was meteen ook de reden waarom de wetgever ervoor opteerde om de ambtenaren niet onder het toepassingsgebied van de gemeenschappelijke arbeidsongeschiktheidsverzekering te brengen.¹²⁹

¹²⁵ R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 62 en 116; G. VAN LIMBERGHEN en E. VERHEYDEN, *Ambtenaar, werknemer of zelfstandige in het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2004, 10.

¹²⁶ B.S., 27 augustus 1994.

¹²⁷ R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 116. De situatie van de statutaire personeelsleden van de NMBS is nog steeds bijzonder, hoewel de wetgever enige aanpassingen heeft doorgevoerd. Deze personeelsleden waren oorspronkelijk immers volledig onttrokken aan het toepassingsgebied van de RSZ-wet, maar het Koninklijk Besluit van 26 februari 1991 (B.S., 4 april 1991) heeft hen toch onder het toepassingsgebied van de ZIV-wet gebracht, zie hierover R. JANVIER, "Toepassingsgebied en bijdrageregeling overheidspersoneel: wetgeving en rechtspraak" in D. SIMOENS en J. PUT (eds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1990-1996*, Brugge, die Keure, 1996, 178-179.

¹²⁸ R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 118.

¹²⁹ Verslag namens de Commissie voor Sociale Voozorg bij het wetsontwerp tot instelling en organisatie van de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, Parl. St., Kamer, zitting 1962-63, nr. 527/16, 89. Zie ook G. VAN

Voor de berekening van bepaalde vervangingsinkomens verschilt de regeling wel enigszins, zoals blijkt uit de berekening van het vervangingsinkomen in geval van moederschapsrust. Het loon van ambtenaren wordt volledig doorbetaald door het betrokken bestuur, terwijl de contractanten in overheidsdienst onderworpen zijn aan het stelsel van de werknemers, waarbij de uitbetaling eerst 82% van het onbegrensde brutoloon beslaat (tijdens de eerste dertig dagen moederschapsrust) en daarna 75% van het begrensde brutoloon.

De berekening van de uitkering van een telewerkende arbeidscontractant in geval van arbeidsongeschiktheid door ziekte of ongeval, anders dan een arbeidsongeval of beroepsziekte, verschilt naargelang de telewerker forfaitair dan wel per stuk wordt verloond. De verloning in de openbare sector zal, gezien het bestaan van weddeschalen en de doorwerking van de objectiviteit nagenoeg steeds forfaitair gebeuren. In zulk een geval wordt de uitkering berekend op basis van één zesentwintigste van het loon.¹³⁰

In het algemeen bestaat er tussen de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst in het algemeen een belangrijk onderscheid met betrekking tot het karakter van het vervangingsinkomen wegens ziekte- en invaliditeit. Waar de contractant in overheidsdienst in beginsel onder het gemeen stelsel zal vallen, zal hij een vervangingsinkomen wegens arbeidsongeschiktheid kunnen genieten gedurende de eerste twaalf maanden, waarna het vervangingsinkomen omgezet naar een vervangingsinkomen voor invaliditeit. De eigenlijke ambtenaren ontvangen gedurende een beperkte periode verder hun loon, waarna zij meestal in de administratieve stand van disponibiteit wegens medische ongeschiktheid kunnen worden geplaatst. Na een periode in deze stand komt de betrokken ambtenaar in aanmerking om eventueel vervroegd met pensioen te worden gesteld.

Deze verschillen gelden echter in het algemeen tussen ambtenaren en contractanten in overheidsdienst en zijn dus niet specifiek voor de telewerkers.

6.2. Gezinsbijslagen

De federale overheid, de Gemeenschappen en de Gewesten verlenen rechtstreeks de gezinsbijslagen aan hun personeel. Zij moeten dus niet aansluiten bij een kinderbijslagfonds, hetgeen ook geldt voor sommige openbare instellingen. Zij zijn bijgevolg niet bijdrageplichtig voor de gezinsbijslagen.¹³¹ De gemeenten en de provincies, net als de functioneel gedecentraliseerde instellingen bij deze lokale besturen dienen, om historische redenen,¹³² aan te sluiten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke

LIMBERGHEN en E. VERHEYDEN, *Ambtenaar, werknemer of zelfstandige in het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 2004, 18.

¹³⁰ R. JANVIER en A. VERLINDEN, "Huisarbeid in het sociaal recht" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 29.

¹³¹ R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 120-121.

¹³² G. VAN LIMBERGHEN en E. VERHEYDEN, *Ambtenaar, werknemer of zelfstandige in het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1999, 46.

overheidsdiensten (RSZ-PPO). Sommige openbare instellingen moeten ook bij de RSZ-PPO aansluiten.¹³³

Deze uitzonderingen gelden zowel ten aanzien van de ambtenaren als ten aanzien van de contractanten, zodat ook hier geen bijzonderheden te melden zijn ten aanzien van de telewerkende personeelsleden in de publieke sector.¹³⁴

6.3. Werkloosheid en telewerkende personeelsleden in de publieke sector

Inzake de werkloosheid is de regeling van de ambtenaren bij de overheid tamelijk bijzonder aangezien een ambtenaar enkel ontslagen kan worden in de gevallen die in het statuut zijn bepaald.¹³⁵ In geval de arbeidsverhouding ten aanzien van een statutair personeelslid eenzijdig wordt beëindigd, bestond tot voor 1991 het risico dat de ambtenaar zich in een juridisch vacuüm zou bevinden.¹³⁶ Daarom breidde de wetgever in 1991 de toepassing van de werkloosheidsverzekering in zekere zin uit tot de ambtenaren.¹³⁷ De overheid bezorgt de ontslagen ambtenaar de door sociale zekerheidswetgeving vereiste formulieren op zijn laatste werkdag en daarnaast stort de betrokken overheid de normaal verschuldigde werkgevers- en werknemersbijdragen voor de periode die overeenstemt met het aantal arbeidsdagen dat de ontslagen ambtenaar moet bewijzen om toegelaten te worden tot de werkloosheidsregeling. De overheid houdt daarbij rekening met de leeftijd van de geïsoleerde ambtenaar. Tevens stort de overheid de gebruikelijke socialezekerheidsbijdragen voor de geldende wachttijd die moet worden nageleefd vooraleer gerechtigd te zijn op arbeidsongeschiktheids- dan wel moederschapsuitkeringen.¹³⁸

De contractanten in overheidsdienst vallen onder het werkloosheidsregime dat geldt voor de werknemers in de private sector.¹³⁹

Hier geldt opnieuw dat deze regelingen betrekking hebben op het onderscheid tussen de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst in zijn algemeenheid zonder dat zulks bijzondere gevolgen heeft ten aanzien van de telewerkende personeelsleden. Weliswaar geldt voor de telewerkende contractuele werknemers de moeilijkere plicht om het aantal arbeids- of daarmee gelijkgestelde dagen te kunnen bewijzen in de periode die aan de aanvraag voorafgaat. Voor een huisarbeider, de regeling waaronder de telehuiswerkers nog steeds vallen, betekent dit dat hij zal moeten aantonen hij gedurende een periode van zeven dagen

¹³³ R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 120-124.

¹³⁴ Vergelijk met R. JANVIER en A. VERLINDEN, "Huisarbeid in het sociaal recht" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 30-31, waar de redenering enkel voor de private sector wordt gemaakt.

¹³⁵ Zie hierover R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 82-89.

¹³⁶ R. JANVIER, *Sociale bescherming van het overheidspersoneel*, Brugge, die Keure, 1990, 725-727.

¹³⁷ Artikel 7 tot en met 13 van de Wet 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen, *B.S.*, 1 augustus 1991.

¹³⁸ R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL, V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 86.

¹³⁹ G. VAN LIMBERGHEN en E. VERHEYDEN, *Ambtenaar, werknemer of zelfstandige in het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1999, 56.

geen enkele activiteit heeft kunnen verrichten.¹⁴⁰ Dit geldt, mijns inziens, zowel ten aanzien van de manuele huisarbeiders als ten aanzien van de telehuiswerkers.¹⁴¹

Bij de ambtenaren zal het bestuur zelf het initiatief moeten nemen om de betrokken telewerkende ambtenaar in een andere administratieve stand te plaatsen. Dit blijkt vooral uit het feit dat de betrokken functie niet kan worden ingevuld. In dat geval kan het betrokken bestuur al naargelang de ambtenaar in beschikbaarheid plaatsen dan wel in verplichte mobiliteit plaatsen.

6.4. Pensioenregeling

Inzake pensioenregeling is er evenmin een onderscheid te maken tussen de telewerkers en de gewone personeelsleden bij de overheid. De contractanten bij de overheid vallen onder het toepassingsgebied van de Pensioenwet werknemers, terwijl voor de statutairen een regeling is uitgetekend die gunstiger is.¹⁴² Dit is een gevolg van de perequatie of het welvaartsvast maken van de overheidspensioenen. Een stijging van de weddenschalen van de actieve ambtenaren heeft meteen ook een stijging van de pensioenen van de ambtenaren op rust tot gevolg.¹⁴³

6.5. Arbeidsongevallen en beroepsziekten

In beginsel vallen de telewerkers in de publieke sector, zowel de ambtenaren als de contractanten, onder het toepassingsgebied van de wet van 3 juli 1967 betreffende de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk of uit beroepsziekten in de overheidssector.¹⁴⁴ Artikel 2 omschrijft een arbeidsongeval als een ongeval dat zich tijdens en door de uitoefening van het ambt heeft voorgedaan en dat een letsel veroorzaakt. Bovendien verwijst artikel 2 van de wet van 3 juli 1967 verwijst hiervoor expliciet naar artikel 8 de Arbeidsongevallenwet van 10 april 1971.

Hoewel de telewerker niet volledig vrij zijn arbeidstijd bepaalt in de Arbeidstijdwet is er toch een grote flexibiliteit in de indeling van zijn werk. Dit heeft tot gevolg dat het tijdstip van het ongeval niet noodzakelijk verduidelijkt of de telewerker al dan niet arbeid aan het verrichten was. De bewijsvoering wordt daarom bemoeilijkt voor de telewerker. Er zou, net als in de private sector, kunnen overwogen worden, om een weerlegbaar vermoeden te introduceren specifiek voor de telehuiswerkers dat het ongeval dat zich thuis heeft voorgedaan een arbeidsongeval is ongeacht het tijdstip waarop het ongeval heeft plaatsgevonden.¹⁴⁵

¹⁴⁰ Zie artikel 75 van het K.B. 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, *B.S.*, 31 december 1991.

¹⁴¹ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 150, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹⁴² R. JANVIER, "Overheidspersoneel en sociale zekerheid" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge die Keure, 1999, 130.

¹⁴³ G. VAN LIMBERGHEN en E. VERHEYDEN, *Ambtenaar, werknemer of zelfstandige in het sociale zekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1999, 32.

¹⁴⁴ *B.S.*, 10 augustus 1967.

¹⁴⁵ Zie reeds R. JANVIER, "Huisarbeid in het sociaal recht" in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 35. Specifiek voor de private sector is een zelfde voorstel terug te vinden in K. GOOSSENS, "Vergelijking van de rechtstoestand van de telewerkende werknemers met die van de buitenhuiswerkende werknemer en die van de telewerkende zelfstandige", *Or.*, 2004, 262.

Inzake ongevallen op weg naar en van het werk is het, net zoals in de private sector, zeer moeilijk om de telehuiswerkers onder het toepassingsgebied van de omschreven in deze wet als arbeidsongeval te brengen. Er is bovendien in de wet van 3 juli 1967 geen vergelijkbare regeling met betrekking tot de huisarbeiders als in de wet van 30 juli 1971. Bijgevolg is deze bescherming onbestaande bij telewerkers in de publieke sector. Het is toch, zoals JANVIER terecht onderstreept, denkbaar dat de telehuiswerker zich verplaatst om zich te “bevoorraden”.¹⁴⁶ Misschien kan een 24uur-verzekering voor de telewerker als pragmatische oplossing soelaas brengen.

Een wetgevend optreden is dan ook wenselijk.

¹⁴⁶ R. JANVIER, “Huisarbeid in het sociaal recht” in R. JANVIER, A. VAN LOOVEREN, A. VAN REGENMORTEL en V. VERVLIIET (eds.), *Toepassingsgebied van de RSZ-wet*, Brugge, die Keure, 1999, 35.

Hoofdstuk VII. Controle op de telewerker in de publieke sector en privacy

De telewerker in de publieke sector verricht zijn arbeid niet onder het rechtstreeks toezicht en de rechtstreekse controle van het tewerkstellend bestuur.¹⁴⁷ Dit komt doordat de telewerker zijn arbeid verricht op een andere plaats dan de gebruikelijke bedrijfslocatie.¹⁴⁸

Dit houdt in dat bepaalde andere wijzen moeten worden gezocht om het bestuur toe te laten zijn taak van controle en toezicht op de werkzaamheden van de telewerker uit te oefenen. Als er daarbij gedacht wordt aan camerabewaking of aan controle op het internet- en het e-mailgebruik kunnen er problemen rijzen met de privacy van de betrokken telewerker in de publieke sector.

7.1. Camerabewaking

Voor de camerabewaking is de overheid als werkgever onderworpen aan de reglementering die is opgenomen in de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens.¹⁴⁹ Bovendien dient er fundamenteel rekening mee te worden gehouden dat privacy een grondrecht is dat zowel in artikel 8 EVRM als in artikel 22 van de Grondwet wordt gewaarborgd.¹⁵⁰

Artikel 4 § 1, 2° van deze wet schrijft voor dat persoonsgegevens slechts kunnen worden verkregen voor welbepaalde uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde en niet verder mag worden verwerkt op een wijze die, onverenigbaar is met de doeleinden, rekening houdend met alle relevante factoren.

Dit is een moeilijke evenwichtsoefening waarbij ook rekening dient te worden gehouden met de privacy van de andere bewoners van het huis waar de tele(thuis)werker werkt. In geval de camera's zo zijn opgesteld dat ook hun doen en laten wordt gecontroleerd, is deze vorm van cameracontrole zonder enige twijfel buitensporig.

Welk dient te worden onderstreept dat de CAO nummer 68 van 16 juni 1998 betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de werknemers ten opzichte van de camerabewaking op de arbeidsplaats, algemeen verbindend werd verklaard bij het Koninklijk Besluit van 20 september 1998.¹⁵¹ Dit heeft tot gevolg dat het, in beginsel, niet verboden is om permanent de telewerkers te controleren. De vraag rijst wel in hoeverre zulks te rijmen zou vallen met de onschendbaarheid van de woonst voor een telethuiswerker. De bescherming tegen woonschennis vervat in zowel artikel 8 EVRM als artikel 15 van de Grondwet, omvat immers, volgens de meeste rechtsgeleerden, een bescherming tegen opdringerig en permanent cameragebruik.¹⁵²

¹⁴⁷ Zie nochtans D. BARTH, "Le télétravailleur", *Ac. Dr.*, 2002, 133.

¹⁴⁸ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 157, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹⁴⁹ *B.S.*, 18 maart 1993.

¹⁵⁰ F. HENDRICKX, *Privacy en arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 1999, 6-7.

¹⁵¹ *B.S.*, 2 oktober 1998.

¹⁵² M. LINDEKENS, *L'offre des biens de sécurité en Belgique*, Brussel, Politeia, 1992, 83; P. DE HERT, *Artikel 8 EVRM en het Belgisch recht*, Gent, Mys & Breesch, 1998, 283.

Hier dient eventueel meteen de randbemerking te worden gemaakt dat een permanente camerabewaking van een telehuiswerker hoe dan ook als een disproportionele verwerking van persoonsgegevens moet worden aangezien. Dit impliceert anders immers, in samenhang met een zekere vrijheid voor de telewerker in de publieke sector om zijn arbeidstijd (buiten de zondagsrust) zelf te organiseren, het bestuur bijna een volledige etmaal de telewerker zou kunnen controleren. Het lijkt mij overduidelijk dat zulks buitensporig is.

Dit neemt niet weg dat een beperkte controle, die de privacy van de betrokken telewerker beschermt, niet volledig ondenkbaar is, net zoals in de private sector.¹⁵³ Bovendien geldt ten aanzien van de controlerende ambtenaar uiteraard ook hetgeen is voorgeschreven in artikel 10 van het Statuut Camu en in artikel 6 van het APKB, artikel 108 van het Gemeentedecreet. Dit artikel schrijft voor dat de ambtenaren het privé-leven van de burgers moeten eerbiedigen in geval zij vanuit hun ambt kennis hebben genomen van bepaalde feiten. Ten aanzien van die elementen hebben zij geen totaal recht op vrije meningsuiting. Dit houdt uiteraard verband met de transparantie.

7.2. Controle van het internet en e-mailgebruik

Telewerkers gebruiken, volgens de definitie, informatica- of telecommunicatiekanalen om de afstand tot de onderneming te overbruggen.

Daaruit schijnt logischerwijze te volgen dat het bestuur ter controle van de telewerker zijn communicatiegegevens (aantal, tijdstip van verzending, duur en bestemming) kan controleren. Dit is, gezien de bewoordingen van artikel 314 bis van het Strafwetboek echter niet het geval. Op basis van dit artikel is immers strafbaar hij die opzettelijk, met behulp van enig toestel privé-communicatie of –telecommunicatie, waaraan hij niet deelneemt, tijdens de overbrenging ervan afluistert of doet afluisteren, er kennis van neemt of doet van nemen, opneemt of doet opnemen en dit zonder de toestemming van alle deelnemers aan die communicatie of telecommunicatie. Principieel kan dus zelfs de loutere controle van communicatiegegevens niet worden toegestaan.¹⁵⁴

Bij uitbreiding betekent dit uiteraard ook niet dat het betrokken bestuur de inhoud van de gestuurde mails mag controleren aangezien artikel 124 van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie¹⁵⁵ strafbaar stelt het opzettelijk en zonder toestemming van alle betrokken personen kennisnemen van de inhoud van een communicatie die niet voor hem persoonlijk is bedoeld. Dit omvat uiteraard ook de controle van deze inhoud. Aangezien de communicatiegegevens enkel gecontroleerd kunnen worden in geval alle partijen daartoe hun toestemming hebben verleend, is het dus zeer onwaarschijnlijk dat het bestuur deze gegevens mag controleren.

¹⁵³ L. CORNIL en V. PERTRY, *Informatie in de relatie werkgever- werknemer*, Diegem, Ced. Samsom, 2001, 85-123; F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 192. Sommige andere auteurs vinden camerabewaking voor telewerkers echter in elk geval uitgesloten, zie S. VAN WASSENHOVE, M. DE LEERSNYDER, G. CHUFFART, D. MULLIEZ, *Nieuwe technologieën en hun invloed op het arbeidsrecht*, Heule, Uga, 2003, 139.

¹⁵⁴ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 159, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹⁵⁵ B.S., 20 juni 2005.

Weliswaar kan het bestuur in bepaalde omstandigheden toch de elektronische communicatie controleren, met name in de gevallen voorzien in artikel 125 van de wet van 13 juni 2005. Het uitzonderingsgeval impliceert dat het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie eventueel toch controle uitoefenen. Dit zijn echter zeer uitzonderlijke omstandigheden. Normaliter zullen deze uitzonderingsgevallen niet toelaten om af te wijken van de algemene regel en een controle op het internet- en e-mailgebruik toestaan,¹⁵⁶ hoewel sommige rechtsgeleerden dit anders interpreteren.¹⁵⁷

De controle van het bestuur zowel ten aanzien van de ambtenaren als ten aanzien van de contractanten in overheidsdienst blijft dus beperkt tot enkele uitzonderlijke gevallen. Het is wel van het grootste belang te onderstrepen dat de CAO nummer 81 geen geldingskracht heeft in de publieke sector zodat de eventuele afwijking van de regel die sommige auteurs (zoals hierboven aangegeven) menen te zien, niet kan doorwerken in de publieke sector.

Voor de telethuiswerker is er nog een bijkomende moeilijkheid, omdat de telethuiswerker zijn arbeid thuis verricht. Het bestuur als werkgever mag niet zomaar de woning van de ambtenaar of de contractant in overheidsdienst betreden. Dit hangt enerzijds samen met het grondrecht op privacy en anderzijds met de onschendbaarheid van de woning (zoals voorgeschreven in artikel 12 van de Grondwet). Het betreft in beide gevallen een grondrecht met derdenwerking waarvan niet in algemene termen van kan worden afgeweken.¹⁵⁸ In principe kan reeds de vraag worden gesteld in hoeverre het kan volstaan een grondrecht in te roepen ten aanzien van de publieke overheid. Het bestuur treedt hier echter niet op als overheid, maar wel als een werkgever en dus als een werkelijke derde. De afstand van elk van deze grondrechten dient telkens opnieuw specifiek te zijn. Een algemene afstand in de arbeidsovereenkomst volstaat dus niet.¹⁵⁹ Dat wil zeggen dat telkens het bestuur de woning wenst te betreden het daarvoor specifiek toelating nodig heeft van de bewoner van het huis, ongeacht of het om een ambtenaar dan wel een contractant gaat.¹⁶⁰ Deze instemming telkens het betrokken bestuur de woonst wenst te betreden hangt ook samen de eigenheid van het recht. De onschendbaarheid van de woning tracht immers de bewoners van het huis te beschermen en niet de eigendom zelf.¹⁶¹

¹⁵⁶ L. CORNIL en V. PERTRY, *Informatie in de relatie werkgever-werknemer*, Diegem, Ced Samsom, 2001, 65-66; J. VANTHOURNHOUT, *Internet@work*, Sociaal-juridische aspecten, Antwerpen, SD uitgeverij, 2001, 176.

¹⁵⁷ R. BLANPAIN en M. VAN GESTEL, *Gebruik en controle van e-mail, intranet en internet in de onderneming*, Brugge, die Keure, 2003, 145.

¹⁵⁸ F. HENDRICKX, *Privacy en arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 1999, 21; P. DE HERT, "Recht op privacy" in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds), *Handboek EVRM: artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen, intersentia, 2004, 715.

¹⁵⁹ Zie ten onrechte, F. ROBERT, *Le télétravail à domicile*, Brussel, Larcier, 2005, 188.

¹⁶⁰ F. HENDRICKX, *Privacy en arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 1999, 57.

¹⁶¹ P. DE HERT, Artikel 8 EVRM en het Belgisch recht, Gent, Mys & Breesch, 1998, 282.

Hoofdstuk VIII. Telewerk en welzijn op het werk

De wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers (hierna Welzijnswet) bij de uitvoering van hun werk bevat een soortgelijke bepaling als de Arbeidswet. Artikel 2 § 1 van deze wet bepaalt dat deze wet ook van toepassing is op met werknemers gelijkgestelde personeelsleden. Dit omvat uiteraard ook de groep van ambtenaren in de publieke sector aangezien dit, sinds de Loonbeschermingswet de geijkte uitdrukking is geworden om het toepassingsgebied van een sociale wet uit te breiden tot de ambtenaren. Eens te meer dient te worden gewezen op de grote onduidelijkheid, die dit met zich meebrengt in het kader van de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht in ambtenarenaangelegenheden.¹⁶²

De koninklijk besluiten, die in uitvoering van deze regelgeving worden uitgevaardigd en die samen de Codex Welzijn op het werk vormen, gelden dan ook ten volle door ten aanzien van de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst. Voor deze laatste is dat een logisch gevolg van het feit dat hun arbeidsrelatie in beginsel geregeerd wordt door het privaatrecht. Voor de eersten ware het logischer geweest als de Koning ten aanzien deze bevoegdheid op basis van zijn huidige zelfstandig verordende bevoegdheid ten aanzien van de federale ambtenaren had uitgeoefend. Een zelfde redenering kan worden doorgetrokken ten aanzien van de principiële bevoegdheid van de regeringen van de Gemeenschappen en de Gewesten ten aanzien van de ambtenaren van hun diensten. Op basis van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954 houdende de controle op sommige organismen van openbaar nut en van artikel 5 van het Kaderdecreet beter bestuurlijk beleid zou de Koning respectievelijk de Vlaamse regering een soortgelijke bevoegdheid kunnen uitoefenen ten aanzien van de ambtenaren bij de functioneel gedecentraliseerde instellingen.

De Welzijnswet legt de werkgevers (in casu de besturen) verplichtingen op om een welzijnsbeleid te voeren. Dit beleid beoogt preventie en bijgevolg heeft de geïmplementeerde regelgeving betrekking op de arbeidsveiligheid, arbeidsgezondheid, psychosociale belasting door het werk, ergonomie, arbeidshygiëne, verfraaiing van de arbeidsplaatsen, leefmilieu.¹⁶³

Naast de Welzijnswet zijn de werkgever nog technische voorschriften opgelegd aan de werkgever die het welzijn van de werknemer bij de uitvoering van zijn werk dient na te leven. In casu is het belangrijkste het Koninklijk Besluit van 27 augustus 1993 betreffende het werken met beeldschermapparatuur.¹⁶⁴ Dit technische voorschrift vormt een uitwerking van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB) dat in artikel 28 ter bepaling van zijn toepassingsgebied verwijst naar artikel 2 van de Welzijnswet. Dit heeft tot gevolg dat ook de overheden onderworpen zijn aan deze regelgeving, waarbij opnieuw een zelfde kanttekening dient te worden gemaakt.

¹⁶² Zie hierover A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-proefschrift, 2006, 471-473.

¹⁶³ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 163, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹⁶⁴ B.S., 7 september 1993.

De algehele wetgeving inzake welzijn op het werk is van toepassing op huisarbeiders, en dus, in de huidige stand van de regelgeving, op contractanten in overheidsdienst.¹⁶⁵ Aangezien deze regelgeving ook van toepassing op de ambtenaren en de telethuiswerkende ambtenaren in dezelfde mate als op hun niet-thuiswerkende collegae, vallen ook de thuiswerkende ambtenaren onder het toepassingsgebied van deze wet. Deze wet echter toepassen op personeelsleden die thuis werken, is bijzonder moeilijk. Dit zou, zoals Humblet terecht opmerkt, impliceren dat de werkgever de elektrische installatie van de werknemer dient te keuren, dat er attesten dienen te zijn van de controle van de verwarmingsinstallatie die aan de werkgever dienen te worden getoond.¹⁶⁶ Deze hallucinante situatie wordt zeer problematisch aangezien de wet een strafrechtelijke sanctie voorziet in geval van niet-naleving van de bepalingen door de werkgever (artikel 81 van de Welzijnswet).¹⁶⁷

Hieraan kan worden geredigeerd door artikel 4 § 1 van de Welzijnswet toe te passen. Dit artikel verschaft de Koning de bevoegdheid om bijzondere maatregelen uit te vaardigen die rekening houden met de bijzondere situatie van de thuiswerkers. Deze bevoegdheid van de Koning beslaat dus niet de telewerkers in telewerkcentra, waar ook een zekere specifieke regelgeving aangewezen lijkt. In dat kader zou de bevoegdheid van de Koning, zoals in het voorgaande rapport al werd duidelijk gemaakt, best worden uitgebreid. Er is op dit ogenblik zelfs op basis van de beperkte bevoegdheidsgrondslag van de Koning nog geen koninklijk besluit uitgevaardigd.

HUMBLET onderstreepte terecht dat de werkgever echter niet gehouden kan worden tot het onmogelijke.¹⁶⁸ Zeker in het geval van telethuiswerk is het mogelijk dat de telewerker het betrokken bestuur de toegang tot zijn woning weigert, hetgeen hem in beginsel volkomen vrij staat. Mede daarom kunnen deze verplichtingen voor Humblet zeker niet volledig doorwerken in geval er telethuiswerk wordt verricht.

Het is overduidelijk dat een gericht wetgevend en/of reglementair ingrijpen noodzakelijk is. De werksituatie van alle telewerkers, maar voornamelijk van de telethuiswerkers is onverenigbaar met de verplichtingen die op de werkgever rusten in het kader van de Welzijnswetgeving.

¹⁶⁵ Zie voor de Welzijnswet : *Parl. St.*, Senaat, 1995-1996, buitengewone zitting, nr. 71/1, 4; P. HUMBLET, "Zoals het klokje thuis tikt...", in X, *Het sociaal recht na de kaderbesluiten*, Gent, Associare, 1997, 13.

¹⁶⁶ P. HUMBLET, "Zoals het klokje thuis tikt..." in X, *Het sociaal recht na de kaderbesluiten*, Gent, Associare, 1997, 13. Zie ook W. IMBRECHTS, "Telewerk in het licht van het ARAB", *Arbbl.*, 1995, afl. 4, 30-31.

¹⁶⁷ E. MARTINEZ, E. KRZESLO, J. DE SCHAMPHELEIRE en K. SALOMEZ, *Telewerk en collectieve onderhandelingen*, 163, rapport te raadplegen op www.meta.fgov.be geraadpleegd op 24 november 2006.

¹⁶⁸ P. HUMBLET, "Zoals het klokje thuis tikt..." in X, *Het sociaal recht na de kaderbesluiten*, Gent, Associare, 1997, 13.

Hoofdstuk IX. Taalwetgeving

Het taalgebruik van de overheid, zowel ten aanzien van haar personeel als ten aanzien van haar rechtsonderhorigen wordt geregeld door de gecoördineerde wetten op het gebruik van talen in bestuurszaken.¹⁶⁹ Deze wetten zijn van openbare orde zodat de Raad van State deze middelen bij eventuele geschillen zelf kan inroepen.¹⁷⁰

Artikel 129 van de Grondwet maakt weliswaar de raden van de Vlaamse en de Franse gemeenschap bevoegd voor het gebruik der talen in bestuurszaken bij deze gemeenschappen. Maar die bevoegdheid is beperkt. De federale wetgever is dus bevoegd voor de taalregimes bij de Brusselse gemeenten en bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest alsook voor de regeling der talen voor de diensten wier werking verder reikt dan het taalgebied waar zij gevestigd zijn. Voor de besturen die hun opdracht uitvoeren in één taalgebied, geldt dat deze besturen zich tot hun personeel dienen te richten in de bestuurstaal.

Artikel 129 van de Grondwet maakt weliswaar de raden van de Vlaamse en de Franse gemeenschap bevoegd voor het gebruik der talen in bestuurszaken bij deze gemeenschappen. Maar die bevoegdheid is beperkt. De federale wetgever is dus bevoegd voor de taalregimes bij de Brusselse gemeenten en bij het Brussels Hoofdstedelijk Gewest alsook voor de regeling der talen voor de diensten wier werking verder reikt dan het taalgebied waar zij gevestigd zijn. Voor de besturen die hun opdracht uitvoeren in één taalgebied, geldt dat deze besturen zich tot hun personeel dienen te richten in de bestuurstaal.

Voor de Vlaamse Gemeenschap is er het decreet van 19 juli 1973 tot regeling van het gebruik van de sociale betrekkingen alsmede van de voor de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen¹⁷¹ is ook van toepassing op de arbeidsrelaties tussen het bestuur en zijn personeel, zoals blijkt uit artikel 1 van dit decreet.¹⁷²

Het decreet laat er geen twijfel over bestaan dat de te gebruiken taal voor de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en de werknemers het Nederlands is. Deze bepaling genereert in de private sector volgens de meerheid van de rechtsleer enkel gevolgen ten aanzien van de werkgever,¹⁷³ maar gezien de taalvereisten bij de aanwerving lijkt dit in de publieke sector voor minder problemen te zorgen dan in de private sector.

Het decreet van 30 juni 1982 inzake de bescherming van de vrijheid van het taalgebruik van de Franse taal in de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsook van akten en documenten van ondernemingen opgelegd door de wet en de reglementen¹⁷⁴ legt een

¹⁶⁹ K.B. 18 juli 1966 houdende coördinatie van de wten op het gebruik van talen in bestuurszaken, *B.S.*, 2 augustus 1966.

¹⁷⁰ Zie hierover A. WIRTGEN, *Middelen voor de Raad van State - ambtshalve opwerpen van middelen*, Brugge, die Keure, 2004, 65-229.

¹⁷¹ *B.S.*, 6 september 1966.

¹⁷² Voor het arrest van het Arbitragehof van 30 januari 1986 had dit decreet een toepassingsgebied dat ook de taalgrens- en de randgemeenten omvatte. Deze bepaling werd echter vernietigd door het Arbitragehof aangezien deze territoriale bevoegdheid vorobehouden blijft voor de federale wetgever, conform de toepasselijke grondwetsartikelen, zie Arbitragehof, nr. 10/86, 30 januari 1986.

¹⁷³ K. SALOMEZ, *De rechtspositie van de ontslagmacht naar Belgisch arbeidsrecht*, Brugge, die Keure, 2004, 28-31.

¹⁷⁴ *B.S.*, 27 augustus 1982.

soortgelijke regeling op voor de Franse Gemeenschap. De omschrijving in artikel 1 is iets anders doordat er verwezen wordt naar de sociale zetel of de uitbatingsetel,¹⁷⁵ maar het element dat er ook verwezen wordt naar de huisvesting laat toe om ook de besturen onder het toepassingsgebied van deze regelgeving te laten vallen. Ook hier lijkt een restrictieve interpretatie van het toepassingsgebied in de private sector verdedigbaar, maar stelt het probleem in de publieke sector gezien zijn eigenheid, zich niet.

Er dient een fundamenteel onderscheid te worden gemaakt tussen de taalgebieden waartoe de betrokken besturen behoren. Dit betekent dus ook dat de plaatselijke besturen ten aanzien van hun telewerkers (zowel de ambtenaren als de contractanten) hun beslissingen in de bestuurstaal moeten bekendmaken, ongeacht het taalgebied waar de betrokken telewerker mag werken.¹⁷⁶ Ook in geval de ambtenaren of de personeelsleden zijn tewerkgesteld bij een plaatselijke dienst in een rand- of een taalgrensgemeente dient de communicatie tussen de diensten en de personeelsleden in de streektaal te gebeuren.¹⁷⁷

Indien een personeelslid is tewerkgesteld in een plaatselijke dienst in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dient de plaatselijke dienst met de ambtenaar te communiceren in de taal waarin hij zijn toelatingsexamen heeft afgelegd. Voor de contractanten waarbij geen examen vereist is bij hun aanwerving, geldt de taal waarin zij hun onderwijs hebben genoten als hun hoofdtaal (zie artikel 21 § 1 van de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken).¹⁷⁸ Het bestuur van de plaatselijke diensten net als het bestuur van de gewestelijke diensten is in zijn omgang met zijn personeel verplicht om de hoofdtaal van het betrokken personeelslid te hanteren.

Voor de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst verschilt de situatie enigszins in geval zij deel uitmaken van een entiteit wiens werking ofwel het volledige grondgebied van de staat omvat, ofwel niet louter éentalig is. In geval de werking van de overheidsdienst het grondgebied van het gehele land bestrijkt, worden de ambtenaren ingedeeld in taalkaders. Die taalkaders omvatten weliswaar enkel de ambtenaren.¹⁷⁹ Om enigszins de interne werking van de federale overheidsdiensten te verbeteren heeft de wet van 12 juni 2002 de gecoördineerde wetten op het taalgebruik in bestuurszaken gewijzigd door een artikel 43 toe te voegen. Dit artikel voorziet dat de managers bij de federale overheidsdiensten een functionele kennis van de tweede landstaal dienen te hebben. Tevoren stond er naast elke eentalig leidinggevende ambtenaar een tweetalige adjunct die de eenheid van rechtspraak moest verzekeren.¹⁸⁰ De adjunct is van een andere taalrol dan de betrokken hogere ambtenaar.¹⁸¹

Dit systeem zou, als gevolg van de wijziging van de wetgeving, moeten verdwijnen bij de federale overheidsdiensten. Op dit ogenblik is dit stelsel echter nog steeds van kracht omdat er

¹⁷⁵ Tot voor het arrest van het Arbitragehof van 30 januari 1986 gold zelfs de regel dat het Frans verplicht te hantren was telkens een werkgever franstalig personeel in dienst had. Het Arbitragehof vernietigde deze beplaging omdat zij in strijd was met de Grondwet. De beoogde Grondwetsartikelen hebben immers ene territoriaal toepassingsgebied voor ogen, zie Arbitragehof, nr. 9/86, 30 januari 1986.

¹⁷⁶ T. DE PELSMAECKER, L. DERIDDER, F. JUDO, J. PROOT, F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Brugge, die Keure, 2004, 49.

¹⁷⁷ T. DE PELSMAECKER, L. DERIDDER, F. JUDO, J. PROOT, F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Brugge, die Keure, 2004, 49.

¹⁷⁸ Vaste Commissie voor Taaltoezicht, nummer 1915, 19 oktober 1967. Zie ook R. RENARD, *Talen in bestuurszaken, in de bedrijven en in de sociale betrekkingen*, Gent, Story-Scientia, 1983, 91.

¹⁷⁹ *Parl. Hand.*, Senaat, zitting 2003-2004, vraag nr. 3-1712.

¹⁸⁰ S. WEERTS, 'L'emploi des langues à la lumière de la réforme "copernic"', *A.P.T.*, 2005, 344.

¹⁸¹ T. DE PELSMAECKER, L. DERIDDER, F. JUDO, J. PROOT, F. VANDENDRIESSCHE, *Taalgebruik in bestuurszaken*, Brugge, die Keure, 2004, 218.

nog geen stelsel is uitgetekend om de functionele kennis van de tweede taal van de managers te testen.¹⁸² Bovendien kan zelfs worden betwijfeld of zulk een regeling er snel zal komen.¹⁸³

Dit element geldt op dit ogenblik enkel indien er zich problemen voordoen in de arbeidsrelatie tussen de telewerker-ambtenaar en het bestuur. In geval de telewerker onderworpen wordt een tuchtprocedure gelden de regels van toevoeging van een tweetalige adjunct aan de hiërarchisch overste als die van een andere taalrol is dan de betrokken ambtenaar nog steeds volledig door.

¹⁸² S. WEERTS, "L'emploi des langues à la lumière de la réforme "copernic"", *A.P.T.*, 2005, 345.

¹⁸³ Zie terecht B. WEEKERS, "Réplique", *A.P.T.*, 2005, 350, waar de auteur wijst op het feit dat de overgangsregeling, die het vorige (of huidige) stelsel laat doorbestaan, eerst is verlangd van 14 februari 2005 tot en met 31 december 2005 en later tot en met 31 december 2006.

Hoofdstuk X. Telewerk in de publieke sector en antidiscriminatiewet

Uit het Europees kaderakkoord blijkt duidelijk de intentie om de telewerkers onder geen enkel beding te discrimineren ten opzichte van andere werknemers.

De belangrijkste waarborg als bescherming tegen discriminatie ligt in de publieke sector in de toepassing van artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Deze artikelen hebben, reeds lang voor de invoering van de Antidiscriminatiewet, een belangrijke invloed uitgeoefend op de samenstelling en de werking van het personeel in de openbare diensten. Die invloed bestond reeds lang voor de antidiscriminatiewet zijn intrede doet in de private sector en heeft bovendien een ruimere draagwijdte. Artikelen 10 en 11 van de Grondwet voorzien immers niet enkel een verbod op discriminatie, maar tevens ook een verplichting tot gelijke behandeling van de ambtenaren, en ook de contractanten,¹⁸⁴ in de publieke sector.¹⁸⁵

Het is precies die gelijke behandeling die voor een ander probleem kan zorgen bij de totstandkoming van het telewerk in de publieke sector. Artikel 10 van de Grondwet legt een grote verplichting tot objectieve behandeling op aan de besturen.

Dit impliceert meteen dat het al dan niet toestaan van telewerk aan ambtenaren die zich in dezelfde objectieve omstandigheden bevinden niet discriminatoir mag gebeuren. Dit lijkt wel te kunnen volgens de bewoordingen van artikel 5 § 1, tweede lid van het ontwerp van Koninklijk Besluit. Dit lid schrijft voor dat het feit telewerk te organiseren in een dienst voor de werkgever geen enkele verplichting creëert om aan alle personeelsleden van deze dienst toe te laten hiervan gebruik te maken.

Dit kan enkel indien er objectieve maatstaven voor het onderscheid worden gehanteerd. Eventueel kan er op basis van het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst een wisselwerking worden geïnstalleerd in de aanwezigheid van telewerkers maar het niet-toekennen van de mogelijkheid om te telewerken aan één ambtenaar in een federale overheidsdienst terwijl een andere ambtenaar in dezelfde objectieve omstandigheden geplaatst dit niet kan, lijkt ons in strijd met artikel 10 van de Grondwet.

¹⁸⁴ A. DE BECKER, *Een onderzoek naar de juridische grondslagen van de rechtspositie van de ambtenaar*, Brussel, VUB-proefschrift, 2006, 473-476. Zonder meer stellen dat het arbeidsrecht onverminderd geldt en bijgevolg dat artikel 10 van de Grondwet niet meer doorwerkt in deze arbeidsverhouding is, mijn sinziens dan ook incorrect, zie L.M. VENY, "De wet bestrijding discriminatie in de ambtenarij" in M. DE VOS en E. BREMS (eds.), *De Wet Bestrijding Discriminatie in de praktijk*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 119.

¹⁸⁵ E. ALOFS en A. DE BECKER, "De Antidiscriminatiewet en het bestuursrecht", *NjW*, 2004, 593.

Hoofdstuk XI. Arbeidsinspectie

Voor de talrijke sociale wetten die ook op de overheidssector (zoals de welzijnswet, de arbeidsreglementenwet, enz.) van toepassing zijn, geldt bijgevolg ook dat de sociale inspecteurs toezicht kunnen uitoefenen op de naleving van deze sociale wetten. Dit blijkt tevens ook uit artikel 2, 1° a) van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.¹⁸⁶

Met betrekking tot telehuiswerkers is hier echter een bijzonder aspect te benadrukken. Artikel 4 van de wet van 16 november 1972 schrijft echter voor dat de sociale inspecteurs enkel toegang hebben tot de bewoonde lokalen als de politierechter daartoe vooraf toestemming heeft verleend. Dit hangt samen met het grondrecht van onschendbaarheid van de woning. Dit betekent dat de sociale inspecteurs dus niet zomaar naar de arbeidsplaats kunnen begeven om toezicht uit te oefenen.

¹⁸⁶ B.S., 8 december 1972.

Hoofdstuk XII. Besluit

Telewerk is een tewerkstellingsvorm waarbij arbeid op afstand wordt gepresteerd. De betrokken afstand wordt overbrugd door het gebruik van informatica en telecommunicatietechnologie. Dit impliceert dus dat telewerk niet louter telethuiswerk omvat maar tevens ook telewerk in bepaalde satellietkantoren of in bepaalde telewerkcentra. Tevens bestaat er ook een vorm van mobiel telewerk.

In beginsel vallen de telwerkers in de publieke sector, zowel de ambtenaren als de contractanten in overheidsdienst, onder hun gemeenrechtelijke rechtsregeling. Voor de ambtenaren in de publieke sector betreft dit hun statuut, voor de contractanten in overheidsdienst betreft het het gemene arbeidsrecht.

Specifiek voor de telethuiswerkers, vallen in de huidige stand van de regelgeving de contractanten in overheidsdienst in beginsel nog steeds onder de bepalingen van de huisarbeid, zowel in de Arbeidsovereenkomstenwet als in de eventuele andere arbeidsrechtelijke regelgeving. In de huidige context wordt de telewerker-arbeidscontractant in de publieke sector immers niet uitgesloten van de bepalingen in de Arbeidsovereenkomstenwet die betrekking hebben op de huisarbeid. De enige uitzondering op deze regel vormt het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 betreffende het telewerk in het federaal openbaar ambt aangezien dit Koninklijk Besluit de rechtspositie van de contractanten bij de federale overheidsdiensten en bij de federale publiekrechtelijke rechtspersonen vastlegt. In geval, zoals dat bij telethuiswerkers meestal het geval is, de contractant in overheidsdienst zijn arbeid slechts gedeeltelijk thuis presteert, heeft dit gevolg dat de regeling met betrekking tot de huisarbeid slechts gedeeltelijk van toepassing is op het deel van de arbeid die thuis wordt verricht.

De gevolgen van de inwerkingtreding van dit Koninklijk Besluit, dat is gepubliceerd op 1 december 2006, is dat voor alle telewerkers (zowel statutairen als contractanten) in federale overheidsdienst een specifieke implementatie van de regeling in verband met het telewerk in de federale publieke sector tot stand is gekomen. Door deze algemene implementatie gaat de eventuele versplinterde implementatie, die aangepast zou zijn aan de eigenheid van elke individuele openbare dienst, wel teniet.

De implementatie bij Koninklijk Besluit komt neer op een omzetting van de bepalingen van het Europees kaderakkoord, waarbij weliswaar een aantal problemen rijzen in verband met de eigenheid van de publieke sector. Toch blijft ten aanzien van de ambtenaren en de contractanten bij de Gemeenschappen en de Gewesten en bij de lokale besturen op dit ogenblik een juridisch vacuüm bestaan. De versplinterde implementatiemogelijkheid biedt echter een snelle en concreet aan elke werkvloer aangepaste interpretatiemogelijkheid.

In het bijzonder groeit er een probleem bij de bestaande discrepantie tussen de contractanten in overheidsdienst en de contractanten in de private sector. Artikel 5 § 2 van het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 schrijft bijvoorbeeld voor dat de statutairen en de contractanten in de federale overheidsdiensten geen enkele toelage of premie kunnen genieten voor hun telewerk, terwijl de contractanten in overheidsdienst bij de Gemeenschappen en de Gewesten, alsook bij de lokale besturen, overeenkomstig artikel 119.4 en 119.5 van de

Arbeidsovereenkomstenwet, die nog steeds op hen van toepassing is, wel een vergoeding genieten.

Specifiek geldt ten aanzien van de invoering van het telewerk in de publieke sector in elke geval een onderhandelingsverplichting aangezien het een belangrijk element in het statuut betreft.

Bovendien rust er een verplichting op de partijen om in het geval er een arbeidsovereenkomst een addendum aan de overeenkomst toe te voegen. Dit blijkt zowel uit de bepalingen van het Koninklijk Besluit van 22 november 2006 als uit de bepalingen inzake de huisarbeid in de Arbeidsovereenkomstenwet.

Verder zijn er een aantal specifieke moeilijkheden die rijzen met betrekking tot de telethuiswerkers in de publieke sector. Zowel de ambtenaren als de contractanten in de publieke sector zijn inzake arbeids- en rusttijden onderworpen aan de Arbeidstijdwet. Die wet voorziet geen uitzonderingen inzake zondag- en nachtarbeid. Dit betekent dat de telethuiswerker wel onderworpen is aan de bepalingen inzake de nacht- en de zondagsarbeid en dit heeft tot gevolg dat de telewerker in de publieke sector niet over dezelfde vrijheid beschikt om zijn arbeid te organiseren.

Daarnaast zijn er een aantal specifieke elementen inzake de sociale zekerheidspositie van het personeel in de openbare sector. Hierbij dient steeds in het achterhoofd te worden gehouden dat de regeling inzake de sociale zekerheid van de ambtenaren en de contractanten in overheidsdienst sterk verschilt. In beginsel vallen de ambtenaren onder een stelsel dat is uitgetekend door hun administratief statuut, terwijl de contractanten onder het sociale zekerheidsstelsel van de werknemers ressorteren. Vooral inzake de arbeidsongevallen en de arbeidsongeschiktheid rijzen enige problemen voor de categorieën waarbij een wetgevend ingrijpen aangewezen is.

PARTIE 2: APPROCHE SOCIOLOGIQUE (A)
La régulation du télétravail dans la fonction publique

Chapitre I. Introduction

1.1. Modernisation de la fonction publique et introduction du télétravail

Comme l'énoncent les déclarations ministérielles¹ qui se sont succédé depuis le début des années 2000, l'introduction du télétravail dans la fonction publique est partie prenante d'une vaste entreprise de modernisation du secteur public.

L'association du télétravail à ce vaste dessein n'est pas fortuite, tant cette forme d'organisation incarne la pointe de la modernité technologique et organisationnelle. Et, précisément, s'agissant de la fonction publique qui se traîne une réputation de conservatisme et de sclérose.

La volonté de changer les modes de fonctionnement et de gestion de la fonction publique est bien réelle dans le chef des autorités publiques qui sont incitées par des instances internationales, telles l'OCDE, à réduire les charges et les coûts de fonctionnement des appareils d'Etat en acceptant de confier des champs d'activité traditionnellement publics comme les services de transport, d'énergie, de communication, ou la santé, l'éducation, à des entreprises privées. Les travaux de l'OCDE² viennent à l'appui de cette thèse. L'OCDE explique et justifie cette évolution nécessaire par *une adaptation de la gestion et de « la gouvernance » à l'évolution des rapports entre les institutions de l'Etat, du marché et de la société civile*. Cette idée de « l'Etat maigre » est le parangon de la modernité.

¹ Il s'inscrit aussi dans le cadre du plan fédéral pour le Développement durable 2004 – 2008 et du plan d'action Développement durable pour l'année 2006. La démarche adoptée est très proche de celle qui a été suivie par les partenaires sociaux dans la convention collective de travail n° 85 du 9 novembre 2005 concernant le télétravail.

Ici aussi, le télétravail est considéré, à la fois comme un moyen pour les services publics de moderniser l'organisation du travail, et comme un moyen pour les membres du personnel de concilier vie professionnelle et vie sociale et de disposer d'une plus grande autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches.

« Afin de tirer le meilleur parti de la société de l'information, il convient d'encourager cette nouvelle forme d'organisation du travail, de façon à ce que la flexibilité et la sécurité aillent de pair, que la qualité des emplois soit accrue et que les chances des personnes handicapées sur le marché du travail soient améliorées ».

Communiqué du Ministre de la Fonction publique 26 juin 2006 : Télétravail pour les fonctionnaires fédéraux.

<http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=contentPage&docId=42664>

² OCDE, « La modernisation du secteur public », *Synthèses*, Paris 2003. Cette note est la première d'une série consacrée à l'évolution du programme d'action en faveur de la modernisation et aux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour développer au mieux leur capacité » d'atteindre et de mesurer les résultats jugés souhaitables. La série renvoie à un rapport complet intitulé « *Moderniser l'Etat, la route à suivre* » 2004 qui « *aidera les autorités publiques à répondre à l'évolution des besoins de la société et à maintenir la compétitivité dans un environnement international incertain* ».

Certes, « la modernisation » - le terme est consacré – est un concept à géométrie variable, mais qui, dans le cas présent, pose le postulat de l'inadéquation des structures et de la gestion des institutions publiques aux besoins de la société d'aujourd'hui.

Disons rapidement qu'on évoque d'une part la modernisation des structures publiques, avec notamment la privatisation de certaines fonctions étatiques (ou leur autonomie de gestion), un nouveau découpage des départements et administrations, et la création d'« agences » de contrôle indépendantes, etc. Et d'autre part, il est question aussi de la modernisation de l'emploi public.

L'emploi public est une forme particulière d'emploi dont la caractéristique est d'être défini dans un statut unilatéral. Par le statut, le fonctionnaire se voit garanti « à vie », et sa carrière est programmée. Cette forme est aujourd'hui réputée inadaptée aux nouvelles exigences de performance et d'efficacité auxquelles doit répondre un service public modernisé. Pour l'expliquer, l'OCDE compare les différents modèles d'emploi et de carrière des pays membres et en souligne les trois problèmes majeurs. La solution est donnée en filigrane³ : (1) rencontrer les difficultés qu'ont les Etats à attirer les personnels de haute qualité pour arriver à une gouvernance moderne ; (2) accroître la responsabilisation dans une action publique fragmentée mais qui fait partie d'un ensemble et proposer des éléments d'incitation ; (3) inciter à la performance en motivant les cadres supérieurs, mais ménager l'intérêt général.

L'association modernisation et efficacité est désormais de l'ordre de l'évidence, ce qui explique pourquoi, en Belgique, comme dans les autres pays, toute innovation organisationnelle à l'intérieur du service public se voit nécessairement introduite par un couplet évoquant la nécessité d'améliorer l'efficacité du service public. Et c'est le cas du télétravail⁴.

Dans un tel contexte, le télétravail peut sembler n'être qu'un épiphénomène, une micro-adaptation de l'organisation du travail exclusivement redevable du développement de la télématique. Nous remarquerons cependant, s'agissant notamment des fonctionnaires, que la possibilité de télétravailler s'accompagne invariablement et inévitablement d'autres innovations organisationnelles dans le travail lui-même mais aussi dans la gestion des ressources humaines. Et ceci, même lorsque l'introduction du télétravail est fortuite ou, plus précisément, autorisée à titre de libéralité ou pour un accommodement personnel, toutes choses devant rester égales par ailleurs. Le statu quo s'avère en réalité impossible, comme on le constate dans la pratique.

³ ibid. « moderniser l'emploi public » Synthèses, Paris 2004

⁴ communiqué de presse publié à l'issue de la conférence interministérielle « fonction publique, modernisation dans tous les services publics », 25/9-2006

1.2. Spécificités de la fonction publique sous l'angle de la gestion des ressources humaines

C'est ainsi que nous aurions tendance à interroger les expériences de télétravail dans la fonction publique comme spécifiques par rapport à celles du secteur privé, même si, formellement, on rencontrera des similitudes dans les aménagements organisationnels du secteur privé. Il existe sans aucun doute une logique du travail administratif ou du travail de bureau qui rapproche les pratiques des agents dans l'administration publique de celles des salariés dans les sociétés privées, toutefois, la position des agents dans leurs administrations ou services par rapport à l'employeur (l'Autorité publique) est fixée dans un texte de loi⁵, dans le cadre d'une relation unilatérale, à la différence du contrat de travail qui lie l'employé à l'employeur.

Dans la fonction publique, le statut, la position hiérarchique, la progression de carrière (grades et niveaux), de même que le niveau de rémunération sont fixés selon des critères définis de manière unilatérale, en respectant une stricte égalité entre fonctionnaires qui répondent aux mêmes caractéristiques. Ce type de gestion des personnels, bien que contesté dans le discours sur la modernisation nécessaire de la fonction publique, limite cependant les possibilités de réorganisation que pourrait appeler une introduction du télétravail dans la fonction publique. (Voir à ce propos les débats juridiques et les accords conclus au sein des administrations)

Les investigations que nous avons menées pour mesurer l'extension du télétravail dans les différentes fonctions publiques étrangères ont confirmé la forte corrélation entre les politiques de modernisation du service public et l'introduction de nouvelles formes de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Parmi celles-ci, des expériences d'éclatement du modèle de travail administratif, la création de nouvelles fonctions, l'arrivée de nouvelles exigences professionnelles et l'introduction de nouvelles technologies.

Nous avons donc choisi de présenter sommairement une expérience menée au Québec dont le déroulement paraissait analogue à celui que nous connaissons en Belgique, mais avec l'avantage de l'antériorité et d'une évaluation approfondie sur la durée. Nous présentons aussi la réflexion menée en France qui interroge systématiquement toutes les formes possibles de télétravail dans une fonction publique forte comme celle que nous connaissons en Belgique. Il existe des expériences analogues en Suisse, dans le canton de Genève et sans aucun doute, dans d'autres pays encore se caractérisent par une fonction publique forte.

1.3. Expériences étrangères d'introduction du télétravail dans la fonction publique

1.3.1. Dans la fonction publique au Québec

A notre connaissance, l'expérience de télétravail dans la fonction publique la plus complète est celle menée au Québec dans la fonction publique fédérale sous la conduite du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. Ce Conseil du Trésor est un organisme un peu particulier, eu

⁵ En Belgique, le statut Camus pour la fonction publique fédérale *Arrêté royal du 2 octobre 1937* portant le statut des agents de l'Etat.

égard au fonctionnement des administrations publiques des pays de l'Europe occidentale. Il se décrit de la manière suivante : « *Le Conseil du Trésor est un comité du Cabinet du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Il a été établi en 1867 et il est doté de pouvoirs légaux depuis 1869. (...) Le Conseil du Trésor est chargé de l'imputabilité et de l'éthique, de la gestion des finances, du personnel et de l'administration, de la fonction de contrôle ainsi que de l'approbation des règlements et de la plupart des décrets en conseil* »⁶.

Ce Conseil joue aussi le rôle d'administrateur général et d'employeur de la fonction publique. Son Secrétariat fonctionne comme un organisme de conseil au service du gouvernement et tous les ministres et organismes fédéraux.

A ce titre, il a lancé en 1992 une politique pilote d'introduction du télétravail qui a duré au moins jusqu'en 1999, date à laquelle cette politique a été officiellement mise en vigueur⁷, ce qui signifie intégrée dans les dispositifs de ressources humaines de la fonction publique canadienne.

A ce stade, quatre éléments méritent d'être mis en exergue :

La durée du projet pilote : trois ans dans un premier temps, puis encore trois ans, au cours desquels divers aspects ont fait l'objet d'études particulières. C'est en 1999 que la nouvelle organisation est rendue régulière ;

La durée de l'évaluation du projet pilote: une première évaluation a eu lieu en 1996⁸, donc avec un recul de trois ans. La deuxième, qui approfondit les points saillants est une analyse approfondie revue en 2001 après la décision ;

Les méthodologies utilisées, dont notamment une enquête postale s'adressant à tous ceux qui sont concernés de près ou de loin⁹. En insistant sur la durée et l'ampleur de l'enquête qui fait l'objet du rapport n°9 cité ;

Une vision globale de la gestion des ressources humaines en prenant en compte les changements induits par le télétravail, donnant lieu à la rédaction de notes complémentaires (relatives aux Régimes de travail (2001), sur les cas de télétravail à l'étranger (2003), etc.... (Mêmes sources, voir note 8)

L'importance accordée à l'expérience de télétravail peut paraître surdimensionnée si on ne tient pas compte du fait qu'elle fait partie d'une réflexion globale sur la fonction publique en pleine restructuration. Mais d'autres aspects de la gestion des ressources humaines ont également fait l'objet d'études approfondies : par exemple les politiques d'amélioration des conditions de travail et de santé-sécurité...

⁶ <http://www.tbs-sct.gc.ca/>. Cette source donne accès à différents rapports et analyses, dont ceux qui concernent le télétravail dans la fonction publique.

⁷ http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/TB_853/tele_work1_f.asp#_Toc473352473

⁸ Voir Rapport n°8, *évaluation de la politique pilote de télétravail, points saillants* et Rapport n°9, *évaluation de la politique pilote de télétravail, constatations*, ibid.

⁹ Les télétravailleurs (en distinguant ceux qui sont « informels » et ceux qui sont soumis à un accord) ; les anciens télétravailleurs (qui ont renoncé à l'expérience) ; les superviseurs (en distinguant ceux qui supervisent les télétravailleurs soumis à accord et les superviseurs des informels et des anciens) ; les collègues proches qui ne télétravaillent pas, les collègues à qui le télétravail a été refusé, les coordonnateurs ministériels ; les agents négociateurs et le groupe de contrôle).

1.3.1.1. Ce que nous apprend l'étude canadienne

L'étude confirme le fait que le télétravail n'est pas seulement un aménagement technique ponctuel, mais qu'il donne lieu à des transformations dont l'importance ou l'ampleur ne sont pas immédiatement mesurables. Ici, l'expérience est allée jusqu'à son terme.

Plus fondamentalement, la mise en œuvre du télétravail dans une organisation telle qu'un service public engage non seulement les télétravailleurs eux-mêmes, mais l'ensemble de l'organisation. Autrement dit, quelle que soit la raison pour laquelle le télétravail a été introduit et souvent, comme le montre l'enquête, la sollicitation première vient des agents eux-mêmes qui y trouvent intérêt immédiat, la mise en place de ce télétravail a un effet de structuration global.

D'autre part, grâce à l'étendue du champ d'investigation de l'enquête, il est possible de s'interroger sur les usages sociaux de cette forme particulière d'organisation du travail.

Enfin, l'expérience canadienne a l'avantage de vérifier la cohérence du discours qu'ont tenu les Autorités publiques, lequel se voit redit par les Autorités des autres pays intéressés par cette nouvelle organisation.

1.3.2. Dans la fonction publique en France

Alors qu'au Canada les études se basent sur des réalisations de terrain, la France, comme la Belgique du reste, est au stade des études préalables et des projets expérimentaux. Néanmoins, l'angle d'analyse qui a été adopté nous paraît enrichissant dans la mesure où il adopte un point de vue proactif en matière de développement du télétravail dans les organisations (administrations et entreprises).

Les programmes d'études ont été lancés par le *Forum des droits sur l'internet*¹⁰, une association loi 1901 (ASBL) mise sur pied en 2000 à la demande du premier ministre pour réfléchir dans un premier temps aux questions juridiques, puis sociales et économiques posées par le développement d'internet. Le *Forum* est un lieu de dialogue et de réflexion sur les règles et les usages de l'espace internet, mais il participe aussi aux régulations des différents acteurs publics et privés. Il publie régulièrement des rapports qui sont portés à la connaissance du public et du législateur.

En 2002, son Groupe de travail « *Relations du travail et internet* » a publié un rapport et des recommandations. Sur mandat du Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, une recommandation générale sur « *le télétravail en France*¹¹ » a été rendue publique le 14 décembre 2004. Celle-ci est destinée à « *analyser les différentes formes de télétravail, mesurer leur impact et contribuer ainsi au développement d'un droit conventionnel adapté* ». Y ont participé juristes, syndicalistes, médecins, spécialistes des conditions de travail et des hauts fonctionnaires.

¹⁰ www.foruminternet.org

¹¹ www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-teletravail-2004

Comme le *Forum des droits sur l'internet* continue de suivre le développement du télétravail dans les entreprises et les services en France, ses propositions et analyses font autorité : l'accord national interprofessionnel sur le télétravail du 19 juillet 2005 a repris certaines de ses recommandations et le rapport parlementaire du 10-11-2006 sur la modernisation de l'économie française qui analyse le retard de la France dans l'expansion du télétravail s'inspire largement de ses travaux.

1.3.2.1. Ce qui nous intéresse en France

L'intérêt des travaux du Forum est l'intégration des différentes questions d'organisation sociale et de vie pratique liées à internet et aux nouvelles technologies : on envisage aussi bien les questions relatives au respect de la vie privée, à la confidentialité des données, à l'e-commerce, que celles qui concernent le télétravail et sa mise en pratique dans les entreprises et les services).

S'agissant du télétravail, le rapport parlementaire de 2006 sur « *la modernisation de l'économie française* » comprend un chapitre relatif aux forces et faiblesses de la situation en France qui souligne l'absence d'un bilan même partiel de l'extension du télétravail dans le secteur public. Seul existe un cadrage statistique réalisé par le Forum des droits sur l'internet mais il s'avère insuffisant faute de données précises. Une nouvelle enquête est en cours pour le secteur privé et le secteur public.

En 2004 déjà, le Forum soulignait le faible usage du télétravail dans le secteur public et deux ans après, les témoignages recueillis dans le rapport montrent que cette pratique restait généralement limitée et informelle.

Toutefois, le Forum rappelait qu'en 1998 déjà, le Ministre de la fonction publique avait publié un guide d'information sur le télétravail pour le télétravail au domicile et dans les télé-centres, mais que ce guide n'avait guère été diffusé. De sorte que, dans l'enquête de 2006, les responsables administratifs avaient pu arguer de leur manque d'information pour justifier leur prudence.

L'approche du télétravail dans le secteur public français qui est adoptée dans cette enquête (rapport pp. 52-76) est, en réalité plus large que celle qui prévaut en Belgique. En effet, l'inventaire des formes de télétravail qui font l'objet de la réflexion comprend, outre le télétravail à domicile, le télétravail nomade, les télé-centres, le télétravail en réseau, et les « centres de compétence » qui n'ont pas fait l'objet d'une expérimentation en Belgique. En outre, selon le rapport parlementaire, contrairement à ce qui se passe en Belgique, il ne semble pas y avoir d'obstacles législatifs ou réglementaires à la pratique du télétravail à domicile ou pour les agents de la fonction publique en France, mais seulement des problèmes de gestion.

1.3.2.2. Inventaire rapide des formes de télétravail mises en œuvre dans le service public en France

- *Télétravail à domicile.* La forme la plus répandue est le télétravail à domicile, déjà pratiqué dans de nombreux services. A l'intérieur de la catégorie du télétravail à domicile, on peut opérer une distinction entre la pratique collective du télétravail à domicile et la pratique individuelle du télétravail à domicile.

On dit qu'il y a une *pratique collective* quand il s'agit d'un corps d'agents que nous appelons 'mobiles'. Ceux-ci travaillent en partie à domicile et en partie sur les lieux autres que le bureau qu'ils occupent dans les locaux de leur administration. S'agissant par exemple d'inspecteurs ou de contrôleurs, les lieux autres sont les chantiers ou les institutions dans lesquels ils exercent leur activité professionnelle. Certains corps de fonctionnaires ne sont pas mobiles et travaillent à leur domicile parce qu'ils n'ont pas de bureaux réservés. On donne l'exemple de magistrats du siège qui ne disposent pas de bureaux dans les Tribunaux auxquels ils sont rattachés, ou encore des enseignants dans leurs missions administratives. Ces corps fonctionnent à la manière des professions libérales en faisant de leur domicile un lieu de travail. Qu'ils utilisent ou non les nouvelles technologies ne change rien à leur organisation, sinon peut-être pour accélérer la transmission de leurs travaux à l'administration dont ils dépendent.

Le plus répandu est le télétravail à domicile en « *individuel* ». Ses caractéristiques sont celles que nous avons identifiées dans la fonction publique en Belgique. C'est cette pratique qui va faire l'objet d'une régulation générale en Belgique pour l'ensemble de la fonction publique fédérale, à l'exclusion des autres. Mais jusqu'à présent, les agents sont couverts par un accord établi dans leur service, qui va vraisemblablement être supplanté par la nouvelle règle générale au niveau fédéral. Enfin, il reste un grand nombre d'agents qui ont seulement reçu une autorisation de télétravailler à domicile de la part de leur chef de service, sans qu'il y ait accord ni aucune forme de régulation. Cette catégorie n'a pas de raison de disparaître car elle offre toutes les assurances de flexibilité.

- *Les justifications.* Les raisons pour lesquelles cette organisation a été développée et ses formes sont extrêmement diversifiées : cela va des problèmes de déplacements à la possibilité de travailler malgré le handicap, ou à une demande due à des convenances personnelles. Quel que soit le service, les mêmes motivations sont évoquées. Mais les différents services publics ont aussi cité des justifications d'ordre organisationnel et économique dans le cadre de leur modernisation. On l'a évoqué en introduction.
- *Dimension innovante.* Certaines expériences sont considérées comme 'innovatrices'. Elles bénéficient d'un financement complémentaire de la part de l'autorité publique qui y voit une forme d'organisation à promouvoir mais la limitent bien entendu à leur terrain de compétence (au niveau d'une région, dans une administration...). Il n'empêche que, malgré tout, de nombreuses « expériences » restent dans l'ombre (c'est-à-dire ne sont pas connues ou ne sont pas diffusées). Quoi qu'il en soit, volens nolens, les administrations concernées sont appelées à réévaluer leur méthodologie de gestion des ressources humaines.
- *Le télétravail nomade.* Celui-ci est considéré comme la forme la plus ancienne du télétravail dans l'administration. Il a bénéficié de l'apport des techniques modernes de

télécommunication mais, en réalité, celles-ci ne modifient en rien la définition du travail, seulement la manière de l'exercer.

On note que l'aspect 'nomade' de l'activité a toujours figuré dans le statut du personnel et ses charges sont d'ailleurs inscrites dans les textes (prise en charge des frais de déplacements, etc...). Il n'empêche que tous les travailleurs nomades ne sont pas des télétravailleurs. Certains agents sont « nomades », mais ont quand même l'obligation de se présenter quotidiennement à leur bureau en début ou en fin de journée. Comme leurs charges, la marge d'autonomie concédée est décrite dans les textes réglementaires.

Cette catégorie illustre la remarque soulignée bien des fois dans les études de cas relatives au télétravail : sont télétravailleurs les travailleurs nomades dont le travail est plus ou moins autonome : ce n'est pas le fait de télétravailler qui leur confère une autonomie supplémentaire, mais la fonction qu'ils occupent. Ceci vaut également pour le télétravail à domicile¹² comme évoqué ci-dessus.

- *Télé centres, télé cottage, bureaux mobiles, etc...* La pratique des télé-centres pour les administrations publiques était appelée à avoir du succès en France compte tenu de l'extension du territoire. Mais sur le terrain, la création de ces « télé-centres banalisés » comme implantations équipées communes à des administrations différentes s'est avérée une fausse bonne idée. La coordination des différentes administrations s'avérant impraticable, on s'est limité à offrir aux agents habitant en région des locaux disponibles dans les sièges décentralisés de leur administration. La forme ici évoquée n'est pas considérée comme du télétravail dans la réglementation existante, puisqu'il s'agit toujours de travail dans un local appartenant à l'employeur.
- *Le télétravail en réseau.* Derrière le terme de réseau, très connoté s'agissant de nouvelles technologies, il s'agit plus simplement de proposer une organisation plus rationnelle des contacts entre fonctionnaires et administrés ou usagers quand ils sont situés chacun dans des ressorts géographiques éloignés. On y voit une économie de moyens et de temps. Il n'y a pas là un cas d'application du télétravail et d'une nouvelle forme d'organisation, mais plus simplement d'une transformation des relations de l'administration elle-même facilitée par le recours aux nouvelles technologies.

Avec cette dernière forme théorique de télétravail, on glisse ainsi à une analyse de la transformation des modes de fonctionnement des administrations qui bouleversent les hiérarchies traditionnelles et la division des tâches entre les agents. Ce développement dépasse notre cadre, mais il nous semble cependant susceptible d'alimenter la réflexion sur la modernisation de la fonction publique.

Les deux exemples étrangers développés ici témoignent de l'importance prise dans les différents pays par une remise en question des modes traditionnels de fonctionnement et d'organisation du travail sous la pression des nouvelles technologies dans les services et les administrations. Mais si le degré de développement des expérimentations et des analyses

¹² En ce compris le problème de la sécurité des systèmes et du transfert des données.

varie assez considérablement, notamment en fonction de l'ancienneté des opérations, chacun des pays est appelé à franchir les mêmes obstacles institutionnels, à résoudre les mêmes problèmes de gestion des ressources humaines en passant par des procédures de compromis avec des travailleurs dont la vie au travail va se trouver transformée.

Ce tour d'horizon va donc nous permettre de relativiser les expériences menées dans notre pays et d'anticiper des problèmes qui sont appelés à se poser.

1.4. Le télétravail dans la fonction publique en Belgique

On l'a dit, l'introduction du télétravail dans les administrations publiques, si elle s'inscrit objectivement dans une stratégie globale de modernisation de la fonction publique, n'a pas été organisée comme une opération centralisée et homogène, à l'instar du projet « Copernic » de révision des carrières.

Certes, chacune des autorités publiques, que ce soit au niveau local, régional, communautaire ou fédéral a été invitée par son Pouvoir de tutelle à se « moderniser », ce qui se traduit généralement par une invitation à être plus efficace, à motiver les agents ou encore à améliorer les rapports avec les usagers, en les considérant comme des clients, ...

Ce qui est donc promu de manière générale est un changement des pratiques administratives traditionnelles et de l'organisation du travail. C'est ce contexte qui fait naître l'idée de télétravail, idée d'autant plus judicieuse qu'elle permet de se donner aussi des objectifs de développement durable et de réduction des dépenses. Mais sous quelle forme, à quelles conditions, avec quels moyens, quelles obligations ? Pas d'indication générale, pas de balises communes.

On a ainsi vu se développer ici et là des projets particuliers visant à permettre à certains agents de pratiquer un télétravail dont les contours n'ont pas fait l'objet d'une délimitation commune. Dans certains cas, le projet avait pour objectif de systématiser une pratique déjà existante mais informelle ; dans d'autres cas, les pratiques organisées ont cohabité avec des pratiques spontanées.

Malgré la liberté de manœuvre laissée aux services, pratiquement tous s'en sont tenus au seul modèle du télétravail à domicile sous la forme classique d'une autorisation consentie à quelques agents demandeurs de poursuivre leur travail chez eux. Il a fallu alors régler la question du contrôle de présence, de l'évaluation du travail réalisé hors de la vue de la hiérarchie, de la répartition des tâches entre les télétravailleurs et les autres, etc. ... Une problématique globale d'organisation du travail s'est ensuite élaborée selon des modalités diverses, sur lesquelles nous reviendrons.

Mais ont été aussi posés les questions relatives au cadre légal dans lequel travaillaient les agents lorsqu'ils restaient à domicile, les problèmes de statut, avec des télétravailleurs statutaires et des télétravailleurs contractuels et enfin, les problèmes liés aux conditions de travail et à la possibilité d'exercer une prévention.

Toutefois, dans les services pour lesquels un projet de télétravail avait déjà été élaboré, cette absence de cadre légal commun n'a pas été considérée comme une entrave. Mais d'autres services au contraire ont déclaré devoir attendre l'élaboration d'une règle commune pour prendre une initiative. C'est la raison qui nous a été donnée dans les administrations de la Région wallonne et de la Communauté française.

1.5. La recherche

Notre enquête s'est limitée aux administrations qui ont accepté de collaborer à la recherche. On aura noté que les fonctions publiques régionales wallonne et de la communauté française n'ont pas été investiguées, car notre demande a été jugée prématurée.

Pour ce qui concerne la Région bruxelloise, notre enquête a coïncidé avec l'étude exploratoire menée par la direction des ressources humaines sur les possibilités d'implantation du télétravail. Cette étude exploratoire a été demandée dans le cadre de l'accord social 2006 par les partenaires sociaux. Nous avons donc été appelés à informer les directeurs des administrations régionales et pararégionales bruxelloises et à répondre à un certain nombre de leurs questions.

L'étude menée par le service juridique de la DG ressources humaines de l'administration doit déboucher incessamment sur des propositions qui devront recevoir l'aval des différentes DG pour être expérimentées.

Enfin, la période de l'enquête coïncide aussi avec l'achèvement de la rédaction de l'AR qui est destiné à réguler la pratique du télétravail à domicile dans la fonction publique fédérale.

Chapitre II. La fonction publique fédérale

2.1. La préparation de l'Arrêté royal du 22 novembre 2006 (MB 1-12-2006)

Il est question depuis plus de cinq ans de donner au télétravail dans la fonction publique un cadre juridique approprié. Car le secteur public n'est pas resté à l'écart du mouvement continu d'expansion du télétravail mais sa mise en pratique s'est faite de manière spontanée avec des interrogations sur la manière de prendre en compte la situation spécifique des agents au regard du droit du travail, avec les agents statutaires d'un côté et les contractuels de l'autre. Or seuls ces derniers qui, à l'instar des salariés du secteur privé, sont concernés par la CCT n°85 du Conseil national du travail, sont couverts sur le plan juridique. Pour les fonctionnaires statutaires, une législation particulière s'est donc avérée nécessaire.

Celle-ci a été élaborée au sein du *Service public fédéral Personnel et Organisation* dont la mission est précisément de gérer les carrières des fonctionnaires et d'organiser le travail et la formation pour l'ensemble de la fonction publique fédérale.

Le Ministre en charge de la Fonction publique a élaboré un Arrêté royal qui a été adopté le 22 novembre 2006 (MB 1-12-2006) dont l'objet est : (nous citons la note à l'attention du Ministre)

« (De) permettre le recours au télétravail dans la fonction publique fédérale administrative, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique ». Cette loi du 22 juillet 1993 établit le champ couvert par l'administration fédérale, ses services, institutions, administrations.

Outre les administrations des différents SPF fédéraux, il y a aussi les parastataux sociaux, le Bureau du Plan, les établissements scientifiques fédéraux (des musées notamment), le ministère de la défense, le Théâtre de la Monnaie, l'Institut géographique national, etc.

L'AR s'applique à ces services mais il ne s'applique pas aux fonctions publiques locales, ni régionales et communautaires dont pourtant les agents sont soumis au même statut que les agents fédéraux (le statut Camus).

2.1.1. Ce que vise l'Arrêté royal

Il s'inscrit d'abord dans les nouvelles orientations de gestion déjà évoquées plus haut. Nous citons : « (L'AR) s'inscrit aussi dans le cadre du plan fédéral pour le Développement durable 2004 – 2008 et du plan d'action Développement durable pour l'année 2006. (...) le télétravail est considéré à la fois comme un moyen pour les services publics de moderniser l'organisation du travail, et comme un moyen pour les membres du personnel de concilier vie professionnelle et vie sociale et de disposer d'une plus grande autonomie dans l'accomplissement de leurs tâches.

Afin de tirer le meilleur parti de la société de l'information, il convient d'encourager cette nouvelle forme d'organisation du travail, de façon à ce que la flexibilité et la sécurité aillent

de pair, que la qualité des emplois soit accrue et que les chances des personnes handicapées sur le marché du travail soient améliorées.»

Plus fondamentalement, l'AR veut sécuriser les pratiques déjà en cours et les uniformiser au sein de tous les services qui dépendent du niveau fédéral. En effet, à l'heure actuelle, les services ont imaginé des modèles qui pourraient introduire des différences entre les fonctionnaires dépendant d'un même pouvoir.

D'abord, l'AR donne la définition du télétravail qui sera appliquée dans la fonction publique fédérale: seul est concerné le télétravail à domicile, ou, plus précisément, dans un lieu choisi par l'employé. Autrement dit, le télétravail dans un bureau satellite est exclu, de même que le télétravail mobile¹³. En ceci, il adopte la définition adoptée dans la CCT n°85 du secteur privé. L'AR fixe aussi une durée limite de télétravail autorisé pour la fonction publique : *Le télétravail est limité aux trois cinquièmes du temps de travail.*

Pour le reste, la note indique : « La démarche adoptée est très proche de celle qui a été suivie par les partenaires sociaux dans la convention collective de travail n° 85 du 9 novembre 2005 concernant le télétravail. (...). La plupart des prescriptions de la convention collective se retrouvent dans le projet d'Arrêté royal. »

Mais cette CCT n'est applicable qu'aux contractuels de la fonction publique et non aux fonctionnaires. Il y a alors des obstacles juridiques à surmonter. L'un concerne la cohabitation d'agents statutaires et d'agents contractuels. Ces derniers sont des travailleurs soumis à la Loi sur le travail du 16 mars 1971) et à la loi sur les contrats qui définit le travail à domicile, à la différence des agents statutaires. Ils sont donc concernés par le débat sur l'application des règles concernant le travail à domicile. Or, pour le télétravail à domicile, cette application semble poser un problème : en effet, à la demande du CNT, le gouvernement a proposé que le télétravail, même quand il a lieu au domicile, ne soit pas considéré comme du travail à domicile. Donc les télétravailleurs doivent rester soumis aux règles concernant la durée du travail. A cette fin, le gouvernement a fait amender les articles 119,1 et 2 de la loi du 3/7/1978 sur le travail à domicile. Mais en même temps, le gouvernement a également pour objectif qu'un traitement identique soit appliqué aux contractuels et aux statutaires tout en tenant compte du fait que les régimes de travail des agents statutaires ne sont pas définis par une loi, mais par le statut.

La partie juridique de notre rapport fait le point sur la question très controversée de l'application des lois. Des différences d'interprétation sont vives entre juristes spécialisés, car les pratiques de télétravail évoluent vite et des ajustements restent à faire. Nous n'y entrons pas. Ce qu'on peut simplement marquer est le fait que l'élaboration de l'AR n'achève pas totalement le processus d'adaptation à la fonction publique de la législation relative au télétravail, au travail à domicile et à la durée du travail qui concerne l'ensemble des salariés du secteur privé.

¹³ Bien que celui-ci ne soit pas défini. L'exemple de l'inspecteur social ne semble pas adéquat, dans la mesure où cet inspecteur est un travailleur mobile par sa fonction même.

2.2. Essais et projets: une période d'observation le projet de télétravail expérimental du SPF P&O

On a pu remarquer, au cours de l'enquête, que pratiquement tous les projets d'implantation du télétravail dans les services publics ont été qualifiés « *d'expériences ou de projets pilote* », ce qui se justifie puisqu'ils se déroulent en dehors des cadres administratifs statutaires. Mais rares sont ceux qui ont fait l'objet d'une évaluation systématique ou d'une analyse approfondie sur la longue durée. Le seul cas d'évaluation systématique connue de nous est celle produite par le SPF P&O dont certains résultats ont été intégrés dans la rédaction de l'AR. Des évaluations internes ont très certainement été menées au sein des organes de direction à l'initiative des projets, mais si des réajustements ont eu lieu, ou si des expériences ont pris fin, le lien entre cette décision et l'évaluation n'a pas été communiqué. Ajoutons que toutes les expériences ne sont pas des réussites. Seule la Ville d'Anvers donne à connaître une évaluation négative sans que les raisons en soient explicitées.

L'Arrêté royal a pris comme source principale la convention collective 85 du 9 novembre 2005. Toutefois, dans sa rédaction, il a également été tenu compte des résultats de l'expérience de projet pilote qui s'est déroulée dans l'administration du SPF P&O.

Le fait que l'expérience « modèle » de télétravail ait eu lieu dans ce SPF n'est pas un hasard. En effet, ce SPF P&O entend jouer un rôle moteur dans le processus de modernisation de la fonction publique. Ce qui est son rôle. Ce SPF est chargé de l'administration de la fonction publique, il gère les carrières de l'ensemble des fonctionnaires fédéraux, organise des formations et recyclages et met au point une série d'outils de gestion des ressources humaines qu'il invite les autres administrations à expérimenter à leur tour.

C'est dans cet esprit que ses responsables se sont engagés dans un projet de télétravail pour ses propres services (sauf le SELOR), se conformant ainsi au programme annoncé par le gouvernement fédéral. L'idée était de lui donner un maximum de publicité pour le faire connaître des autres administrations et proposer son expertise pour ceux qui seraient intéressés. Cette mission de consultance en organisation est au cœur de l'activité du SPF. C'est ce service lui-même qui a été à l'origine de l'expérience, car comme le souligne une de ses responsables qui télétravaille elle-même, ce travail de conceptualisation, de création, n'impose pas une présence physique permanente dans les locaux de l'administration. Mais le modèle mis au point pour P&O ne peut être imposé aux autres SPF qui ont chacun leur propre service de ressources humaines.

2.2.1. Mise en place du télétravail dans le SPF P&O

Le service a mis au point une procédure particulière d'installation du télétravail, sur base de la demande individuelle et avec autorisation de la hiérarchie.

La procédure

Schématiquement, disons que l'agent peut introduire une demande auprès de son chef de service, lequel doit marquer son accord. S'il marque son accord, le chef de service introduit la demande auprès du Comité de direction du SPF. C'est le Comité de direction qui donne une réponse définitive.

Les conditions

En principe, le télétravail est autorisé si la fonction le permet et si le matériel est disponible. L'accord est reconnu pour une année reconductible.

S'ajoutent d'autres conditions :

- Dans la description des fonctions : identifier les tâches qui peuvent être faites à domicile : par exemple, les tâches conceptuelles mais pas exclusivement, la préparation des cours pour les formateurs, etc..... rien n'empêche des chefs de service de télétravailler ;
- Le chef de service est appelé à s'interroger aussi sur le comportement au travail du candidat ;
- La taille du service : les petits services ou les services qui sont en manque de personnel ne peuvent se permettre le télétravail.

Les horaires et les contrôles

- Les horaires sont identiques aux horaires de bureau : de 9h00 jusqu'à 12h00 et 14h00 jusqu'à 16h00. Ce qui signifie que les télétravailleurs doivent pouvoir être appelés pendant ces plages horaires par téléphone ou par mail. Ceci implique la suppression des pointures et l'instauration d'un horaire variable ;
- Il est prévu la possibilité de télétravail d'1 jour par semaine jusqu'à un mi-temps en télétravail, mais sans jour fixe ;
- Il n'y a pas de directive claire pour procéder à une évaluation de la « productivité » du travail. On procède par sondage sur l'indice de satisfaction du « client », c'est-à-dire au service qui a posé la demande. Notons que cet indice de satisfaction est en réalité un indicateur quantitatif : il s'agit de mesurer le délai de réponse entre la question et la demande.

Notre interlocuteur reconnaît qu'une vérification systématique de cette présence serait opposée à l'esprit de télétravail.

C'est lorsqu'est abordée l'organisation matérielle de l'expérience que surgissent les problèmes non réglés qui rendent la nécessité d'un encadrement réglementaire plus pressant. Chaque service qui décide d'introduire le télétravail doit prendre des mesures pratiques pour le rendre possible. Il doit résoudre la question de l'ordinateur, de la connexion, des imprimantes, etc... Il doit également se demander qui, de lui-même comme employeur ou de l'agent télétravailleur, va supporter les dépenses que l'installation d'un poste de travail à domicile va engendrer.

Et chacun de ces services raisonne en fonction de sa logique organisationnelle et des moyens financiers qu'il peut engager. Le risque étant, comme on l'a rappelé, qu'en fonction de leur affectation, les agents reçoivent des avantages différents¹⁴ non justifiés par les fonctions, les grades ni les carrières.

Ainsi, à ce propos, pour le projet du SPF P&O, le management estime que l'installation du télétravail n'engendre pas beaucoup de coûts supplémentaires¹⁵ parce que, au lieu d'un

¹⁴ Voir à ce propos la liste des similitudes et des différences dans la partie 5, en synthèse.

¹⁵ Alors qu'en Communauté flamande, le management estime le coût d'un poste de télétravail supérieur de 50 % à celui d'un non télétravailleur ; au Bureau du Plan, le télétravail ne doit rien coûter...(voir ci après).

ordinateur de bureau, les agents reçoivent un portable ; la connexion internet qui leur est fournie est réservée à l'usage professionnel et que sur le reste (mobilier et matériel de bureau, coût des énergies), l'employeur n'intervient pas.

Mais le problème le plus pressant rencontré par le service est d'ordre juridique : compte tenu de la coexistence d'agents statutaires et d'agents contractuels, quelles règles appliquer en matière de travail à domicile pour les télétravailleurs occupés dans la fonction publique ? Y a-t-il un droit à une compensation et laquelle, et sous quelle forme. A vrai dire, ce problème a été évoqué à plusieurs reprises pour l'ensemble de la fonction publique, on n'y revient pas. L'arrêté royal y apporte une réponse.

Reste enfin la question du bien-être au travail qui demeure sur le plan pratique, un défi à relever.

En effet, les projets expérimentaux de télétravail prévoient généralement que les télétravailleurs seraient appelés à accepter une visite domiciliaire du service de prévention de leur administration pour évaluer la qualité et les risques du matériel de travail utilisé à domicile. En principe, l'employeur ne peut faire en sorte que les conditions de travail du télétravailleur soient pires que celles qui lui sont faites au bureau. Autrement dit, il doit exister une équivalence entre le confort et la sécurité au bureau et à la maison.

Cette équivalence est difficile à vérifier dans la réalité et on n'a pas encore enregistré de plaintes ni d'un côté, ni de l'autre. Si les mesures de prévention des risques existent bien, faute de cas concret, il est difficile de les tester. Compte tenu de la demande de télétravail qui semble se manifester à travers l'enquête, il y a de fortes chances qu'on enregistre peu de plaintes.

2.2.2. L'évaluation du projet P&O

Nous devons souligner que l'évaluation d'une expérience d'organisation du travail sur laquelle pèsent tant d'attentes (conciliation de la vie privée et professionnelle, amélioration de la productivité, préoccupations environnementales, etc...) n'est pas une opération légère, comme nous le montre l'expérience menée au Canada. Son importance et son ampleur étaient en réalité à la mesure de l'objectif poursuivi : la mise en place d'une nouvelle forme d'organisation du travail.

Dans le cas présent, l'évaluation qu'expose « *Le rapport d'évaluation : projet pilote télétravail au SPF* »¹⁶ et qui s'appuie sur une enquête de satisfaction a une ambition plus modeste : servir de source d'inspiration pour d'autres SPF. La période sous examen est plus courte, le public enquêté est plus restreint, bien qu'il comprenne aussi la hiérarchie et les collègues non télétravailleurs. L'évaluation repose sur une enquête consacrée à identifier les profils des télétravailleurs, leurs motivations, mais aussi la perception du télétravail par les agents, leur hiérarchie et leur entourage professionnel. A ceci s'ajoute une évaluation de la qualité du travail fourni et de son rendement par rapport à la demande de l'institution.

¹⁶ L. Pelgrims, service d'encadrement P&O, polycopié, Le rapport d'évaluation « projet pilote télétravail au SPF » septembre 2005.

Les préparatifs de l'expérience ont eu lieu en septembre 2003 ; le projet a débuté en mai 2004, c'est-à-dire plus tardivement que les expériences menées en Flandre et qu'elle a été évaluée après 16 mois.

Dans le compte rendu qui suit, nous nous limitons à citer les éléments qui sont en relation avec des expériences en cours ailleurs ainsi qu'avec l'AR. Le dossier est accessible sur le site www.belgium.be>[Plan d'action 2006-2007](#).

2.2.2.1. Balises

(1) *Consultation syndicale* : y a-t-il eu ou non une consultation des organes de représentation des travailleurs ? Dans le SPF P&O, une réunion du comité de concertation de base a eu lieu avant les préliminaires et la mise en place du projet. Il s'agit vraisemblablement d'une information. On n'a pas de trace de suivi. Sur cet aspect particulier, on n'a connaissance d'aucun cas de suivi syndical dans une expérience pilote de la fonction publique.

(2) *Travail à domicile* : faut-il ou non considérer le télétravail à domicile comme tout autre travail à domicile ? Sur ce point particulier, on note que c'est la forme la plus demandée et la plus fréquente. Mais, contrairement à la plupart des expériences de télétravail rencontrées dans la fonction publique, ce SPF a choisi d'appliquer à ses agents le statut de travailleur à domicile. Il impose donc d'établir un contrat de travail à domicile entre l'agent télétravailleur et son autorité hiérarchique en vue d'assurer une sécurité juridique en l'absence de toute autre base juridique spécifique applicable aux agents concernés. Mais l'employeur sait aussi que ce contrat de travail à domicile comporte des particularités qui ne conviennent pas au télétravail à domicile des agents de la fonction publique (par exemple, la définition de la durée du travail, la prime...). Toutes questions que l'AR est censé résoudre.

2.3. Les autres projets dans la fonction publique fédérale

L'enquête ne nous a pas permis de faire le tour de toutes les expériences de télétravail, d'autant que certaines administrations évitent, autant que faire se peut, la publicité. Le cas du SPF P&O est, de ce point de vue, une exception mais qui se comprend par le rôle moteur que cette administration entend jouer à l'égard des autres SPF en matière de modernisation de la fonction publique. Ainsi, c'est avec son aide que l'administration de l'INAMI, relevant du SPF Affaires sociales, a mis son projet sur pied.

Cette discrétion pourrait être expliquée d'une part, par la prudence de certains services qui, à l'instar de l'administration de l'INAMI mènent une réflexion longue préalable et des discussions aux différents niveaux hiérarchiques, ou encore par le pragmatisme de certains autres services qui, comme celui de l'inspection sociale du SPF de l'Emploi, du travail et de la concertation, se sont vus confrontés un moment à une urgence et s'adaptent et s'ajustent progressivement de manière plus systématique.

Ces deux cas vont être évoqués ici, sachant, qu'au moment des entretiens avec les managers, l'INAMI n'était pas encore en phase opérationnelle et que l'inspection sociale était en phase de réorganisation des modèles de télétravail à l'œuvre jusque là.

2.3.1. Le cas de l'INAMI

Comme souvent, à l'origine du projet, il y a une demande de travail à domicile de quelques traducteurs du service des maladies professionnelles et de l'INAMI.

Par sa nature, le travail des traducteurs s'exerce en solitaire et son exercice ne dépend pas de la production d'une équipe ni d'un appui administratif (pour encoder les textes par exemple). En outre, la production est aisément contrôlable tant sur le plan quantitatif que qualitatif (en nombre de pages ou de lignes, en fonction d'un niveau de difficulté x ou y). Aussi, le traducteur fonctionne comme un « indépendant » dans une profession libérale.

Notre enquête dans le secteur privé avait déjà montré que la traduction est l'une des fonctions emblématiques du télétravail.

S'appuyant sur cette demande et dans le but d'encadrer le télétravail dans l'administration de la sécurité sociale au début 2006, un groupe de travail composé de représentants de l'institution hôte et du SPF P&O comme experts, a élaboré un projet de réglementation globale. Pour recevoir une approbation et pouvoir être mis en œuvre, le projet doit suivre la ligne hiérarchique. Il a été soumis en mars 2006 au *Comité Inter parastatal pour l'harmonisation et l'application du statut* qui doit se référer au Collège des directeurs. Un avis favorable de cette instance supérieure est attendu avant toute mise en œuvre du projet. En somme, ici, la priorité, avant même expérimentation matérielle, est l'établissement d'une réglementation harmonisée au sein des composantes d'une même entité administrative, approuvée par le niveau supérieur.

Les principes:

- Le projet porte sur le télétravail à domicile des traducteurs exclusivement ;
- Les traducteurs sont considérés comme un groupe test, quelle que soit l'administration ou le département dans lequel ils sont employés ;
- Les dispositions du projet doivent être applicables à toutes les administrations, mais il faut un accord interne dans chaque entité administrative, du fait des situations matérielles différentes ;
- La période expérimentale est d'un an ;

Les préoccupations prioritaires :

- Respect des mesures de sécurité : la sécurité des transmissions jusqu'au domicile des agents, avec la garantie d'identification, ce qui peut s'expliquer puisque les données sont d'ordre confidentiel ;
- Respecter les aspects budgétaires et trouver les solutions techniques et matérielles : A charge de l'employeur, le coût de la connexion. Lui est allouée une somme forfaitaire annuelle de 400 à 800 selon le système de transmission ; fourniture d'un portable connecté au téléphone, éventuellement une imprimante et un grand écran. Disponibilité du help desk pour les travailleurs à domicile, mais pas de téléphone portable ;
- Principes d'organisation du travail commun : Essai de télétravail pendant un an à raison d'un jour fixe par semaine avec possibilité d'élargissement ; le système fonctionne sur base du volontariat (statutaires et contractuels). Les agents administratifs d'appui (dactylos, secrétaires), quand ils existent, ne sont pas concernés par le projet. Les horaires imposés sont ceux du bureau, (avec horaires flottants, le cas échéant) ;

- Le nombre de personnes concernées peut varier d'une institution à l'autre.

Des problèmes connexes :

- La signalisation des absences pour maladie est identique à celle des non télétravailleurs.
- Sur la question litigieuse des accidents du travail, une solution a été proposée en considérant que les accidents au domicile sont des accidents sur le lieu de travail. Pour cette raison, il convient d'indiquer clairement les horaires de travail. Un débat a déjà été mené à ce sujet avec les compagnies d'assurances qui ont certains SPF en porte feuille.

2.3.2. Le cas du SPF Travail, emploi et concertation sociale

Nous avons pu prendre connaissance et rencontrer les travailleurs et la hiérarchie de deux services différents relevant du même SPF qui chacun ont tenté de proposer leur modèle propre d'organisation du télétravail. Il y a lieu de penser que d'autres services pratiquent également le télétravail mais ne nous en ont pas fait part.

2.3.2.1. Dans le service des amendes administratives de l'inspection sociale, un cas exemplaire

Nous réservons un sort privilégié à ce projet pilote pour la raison simple que nous avons recueilli à son propos une série d'informations de qualité, tant de la part du management, qui l'a d'ailleurs exposé en détail à la journée d'études du 13 décembre 2006, que de la part des télétravailleurs. Avec certains d'entre eux, nous avons eu des discussions particulières mais nous avons surtout eu l'occasion d'organiser une discussion collective et même un débat sur les avantages et inconvénients.

L'autre raison tient à la méthodologie pragmatique dont ce projet pilote est un bon exemple. En effet, il a été construit pour répondre à des problèmes qui apparaissent au jour le jour, sans avoir fait l'objet d'une concertation avec les syndicats, mais aussi sans stratégie imposée par la hiérarchie de l'administration, et indépendamment des projets parallèles qui se développent dans d'autres services.

La dernière raison tient à ce que ce projet paraît encore être en construction, même si le management en a déjà fait une évaluation interne et informelle : de fait, son développement au sein du service est pour le moment suspendu sans qu'on en connaisse la raison. Il est vrai que le projet va devoir être adapté parce qu'il ne convient pas à tous les télétravailleurs, mais surtout parce que désormais, le service, comme les institutions fédérales, va devoir s'aligner sur le nouvel AR.

Description du service

Le service est celui de la direction des études juridiques et des amendes administratives. Il occupe 40 personnes (31 femmes et 9 hommes) dont 27 statutaires (et 20 femmes) et 13 contractuels (11 femmes). Les agents sont des juristes ou des criminologues, ils traitent les dossiers établis par l'inspection sociale et préparent les décisions judiciaires à l'encontre des entreprises ou des personnes qui ne respectent pas la réglementation sociale.

Concrètement, les agents traitent un certain nombre de dossiers jusqu'à ce qu'ils soient prêts à être remis à un autre service, donc du début à la fin. On comprend qu'ils travaillent de manière autonome, à l'instar des traducteurs évoqués ci-dessus, car c'est ce que la mission exige.

Sauf pour s'entraider ou s'informer mutuellement, ils n'ont pas besoin de travailler en équipe. Leur travail – ou leur « production » est quantifiable (autant de dossiers, autant de décisions) et peut être contrôlée sur le plan qualitatif.

Historique

La décision de monter un « projet pilote » de télétravail en 2004 avec l'appui du SPF P&O est venue de ce que, depuis plusieurs années, une personne était déjà autorisée à travailler à domicile pour des raisons médicales et que d'autres, l'année précédente, l'avaient également demandé en invoquant diverses raisons dont l'éloignement et la durée des déplacements.

Lorsque le management décide de systématiser l'expérience, une pratique est en cours. De plus, le service est déjà doté d'un système de courrier standard automatique ainsi que d'une banque de données. Lors des premières demandes, (1996) une systématisation du télétravail à domicile n'a pas été jugée opportune, car il n'y avait pas d'autre cadre réglementaire que la loi sur le travail à domicile jugée inapplicable. En 2003 cependant, l'expérience se déroule toujours sans cadre réglementaire, mais désormais, comme le télétravail est l'objet de toutes les attentions, le service établit ses propres règles.

Fonctionnement

On fonctionne sur base du volontariat : 8 juristes sur 21 se portent volontaires mais selon un volontariat conditionnel et compensé.

Les critères de choix

Il y a un ordre de priorité :

- La distance du lieu de travail et le temps de déplacement ;
- la « productivité » dont l'agent a fait montre par le passé.

Les conditions

- Le télétravailleur doit produire davantage, traiter 10 à 15 % de dossiers supplémentaires par rapport à ce qu'il faisait quand il travaillait au bureau ou par rapport à ceux qui ne télétravaillent pas.

Selon les managers, cela se justifie parce que les agents ne sont pas dérangés et peuvent s'organiser mieux chez eux.

L'organisation

- 5 agents télétravaillent 4 jours donc ne sont présents qu'un jour au bureau ;
- 1 agent télétravaille 3 jours ;
- 2 télétravaillent à mi-temps.

Sur le plan matériel

- Remboursement des frais pour le modem, l'abonnement ADSL et les coûts du téléphone, le téléphone professionnel est détourné vers le domicile. Ce qui signifie que l'agent est responsable de son équipement, mais que ses frais lui sont remboursés.
- Le service autorise les agents à réutiliser du matériel de bureau déclassé s'il le souhaite.

Problèmes et solutions selon le management

De son point de vue, le management estime que l'expérience est positive, même si elle comporte quelques problèmes pour lui-même et pour les agents. C'est pourquoi il va proposer des solutions qu'il juge avantageuses pour les deux parties.

Pour lui-même :

- Le système engendre une meilleure productivité, ce qui découle de la mise sous condition d'augmentation du rendement ;
- Il permet de faire des économies car désormais, les télétravailleurs peuvent partager un bureau, ce qui réduit les coûts de location des bâtiments¹⁷. Source d'économies aussi, la disparition des retards dus à la circulation ;
- Une meilleure organisation interne et répartition du travail sont possibles : du fait de la réduction des absences, meilleure prévisibilité du volume du personnel, etc.... ;

Tous ces avantages s'accroîtront grâce aux améliorations techniques attendues (une intégration des applications informatiques). Mais il y a quelques désavantages :

- Il y a moins de personnel disponible pour prendre en charge des imprévus ou des urgences ;
- les problèmes techniques matériels sont plus difficile à résoudre à distance et font perdre du temps ;
- quelques problèmes d'organisation du travail à domicile.

Pour les agents :

- Le management juge qu'ils ont à gagner du point de vue des déplacements, de la flexibilité du temps de travail ce qui leur permet de « concilier la vie professionnelle et la vie familiale, etc.
- Il reconnaît aussi le risque d'isolement que pourrait ressentir un personnel travaillant trois ou quatre jours à domicile. C'est la raison pour laquelle il a imaginé une série d'événements sociaux, conviviaux à partager en équipe.
- Et pour la circulation de l'information, il a prévu une lettre électronique destinée à éviter le sentiment de mise à l'écart.

2.3.2.2. Dans le service du congé éducation payé

Bien qu'appartenant à la même administration, le service du congé éducation payé a mis sur pied un projet pilote d'introduction de télétravail différent par ses méthodes, conditions, organisation... Sauf le fait que ni dans un cas, ni dans l'autre, une concertation particulière n'a eu lieu avec les représentants des travailleurs.

¹⁷ La politique actuelle des administrations publiques est de vendre leurs bâtiments au privé et de lui louer ensuite des espaces.

Dans ce service le projet a été perçu par les agents comme un projet « local », c'est-à-dire limité au service lui-même, conçu et mis sur pied à l'initiative de leur seule chef de service, nouvellement nommée. Le fait est que ces agents n'ont pas entendu parler d'autres expériences au sein de leur administration et n'ont pas les moyens de faire des comparaisons.

Ce service est composé d'une quarantaine d'agents chargés de gérer les dossiers du remboursement d'employeurs dont les salariés bénéficient du congé éducation payé. Le service compte des agents gestionnaires de dossiers, des encodeurs (euses), et quelques agents de niveau 1.

Le télétravail ne concerne que 12 des gestionnaires de dossiers qui ne sont pas, contrairement aux télétravailleurs des autres services, nécessairement des niveaux 1, universitaires. Mais ils ont la maîtrise du dossier qu'ils gèrent et le contact avec leurs « usagers-clients » les employeurs.

Le projet est « pilote », il était prévu qu'il puisse être évalué après six mois et renouvelé : le renouvellement a été décidé mais le résultat ni le contenu de l'évaluation ne nous sont pas connus. Dans ce cas, il s'agit d'une évaluation interne qui est du ressort de la hiérarchie du service même comme c'est généralement le cas. Quelques-unes nous ont été communiquées lors de l'enquête, mais le plus souvent sous forme d'enquête de satisfaction, comme dans le cas de P&O.

Une analyse plus argumentée des avantages et inconvénients manque.

L'organisation matérielle :

- Les télétravailleurs reçoivent un ordinateur portable équipé des programmes nécessaires et ils accèdent aux dossiers par l'intranet. L'abonnement et la connexion sont payés par le ministère ;
- Ils doivent utiliser leur ligne téléphonique privée s'ils sont obligés de contacter un usager et leur numéro professionnel est dévié sur leur numéro privé. Selon les agents, la disposition d'une ligne téléphonique personnelle est une condition pour pouvoir télétravailler. L'employeur ne souhaite pas équiper les agents de téléphones portables.
- Il semble qu'un remboursement des dépenses téléphoniques soit envisageable mais il n'est pas demandé ;
- Les télétravailleurs ont accès à un help desk. Ils affirment préférer se tourner vers un collègue en cas de problème ou de panne pour gagner du temps ;
- Les télétravailleurs ne reçoivent pas de défraiement pour les frais annexes : énergies et matériel de bureau.

L'organisation temporelle :

- Les jours sont fixes et il n'y a pas de choix possible ;
- Le lundi et le mercredi seront consacrés au télétravail, le mardi aux réunions de groupe. Ce choix a été fait après consultation individuelle des agents ;
- Les télétravailleurs doivent être accessibles le matin de 9 à 12 h. Il est prévu dans le renouvellement d'imposer aussi une permanence l'après midi. En réalité, il est demandé aux agents d'être joignables pendant les heures fixées. Mais ils n'ont pas de directives pour les périodes de travail effectif.

Les contrôles :

- Il porte sur le nombre de dossiers traités (selon un calcul propre au service), avec vérification mensuelle. Sans l'imposer, la direction souhaiterait que le télétravail permette une augmentation de la productivité puisque les conditions de travail à domicile sont jugées plus favorables qu'au bureau (calme, pas de dérangement, pas de distraction).

Pour clore ce tour d'horizon au sein d'institutions fédérales, on s'est intéressé aussi au cas d'un service un peu particulier car il se situe en marge des administrations ministérielles. Ce type d'organisme a un mode de fonctionnement spécifique lié à son objet, mais son personnel est soumis au même statut public que les agents des institutions fédérales.

2.3.3. Le Bureau fédéral du Plan

Le Bureau fédéral du Plan (BFP) est un organisme d'intérêt public de catégorie A (autonome mais soumis à l'autorité ministérielle), comme la Régie des Bâtiments, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, etc. Il a pour mission la réalisation d'études et de prévisions sur des questions de politique socio-économique et environnementale à destination des autorités publiques et des organismes paritaires comme le Conseil central de l'Economie. Il occupe une centaine de personnes dont les 3/4 sont des universitaires.

Comme l'étude et l'expertise sont ses missions clés, il a adopté le mode d'organisation d'un service d'études ou d'un labo universitaire, appelé à fournir une production originale et de qualité, mais sans exigence de rentabilité.

C'est un environnement dans lequel la pratique du travail à domicile, puis du télétravail ne change pas fondamentalement l'organisation du travail ni les rapports hiérarchiques. Ici, le télétravail renvoie aux usages du temps dans le monde des enseignants et des chercheurs qui se partagent entre le domicile et le lieu de travail. Pour ces derniers, quel que soit leur statut, il n'est pas prévu de réglementer l'usage du télétravail, car fondamentalement, on ne peut les considérer comme des télétravailleurs même si leur pratique s'y apparente. Cette exception ne vaut pas pour les agents du Bureau du plan qui sont fonctionnaires ou contractuels rattachés à une institution publique fédérale.

2.3.3.1. La mise en œuvre du télétravail

Loin de bouleverser l'organisation du travail, le télétravail ou pour mieux dire le travail à domicile est une facilité reconnue au personnel chargé de la production des rapports, mais aussi à certains agents administratifs. Mais dès le moment où il a été question de donner un statut à cette pratique, il a fallu que la direction des ressources humaines établisse une procédure de demande, des conditions et des contrôles.

Un projet pilote a donc été monté pour l'ensemble des agents avec l'accord des représentants syndicaux de l'institution. Il s'est inspiré d'autres expériences ayant eu lieu dans des institutions employant le même profil d'employés et exécutant des tâches comparables. Une évaluation était même prévue mais elle n'a pas encore eu lieu.

Car comme ailleurs, il a été question de répondre à la demande de certains des experts qui estimaient perdre trop de temps dans les déplacements. La direction de l'institution a marqué son accord sur la procédure proposée par la cellule GRH. Cette procédure est établie dans un protocole d'accord entre l'employé et l'employeur (représenté par le fonctionnaire supérieur de l'institution, le Commissaire) qui autorise le premier à télétravailler. Ce protocole n'a pas de valeur juridique en rapport avec le statut du télétravailleur ou ses conditions d'emploi, (statutaire ou non). Il n'implique aucun engagement de l'institution vis-à-vis de l'agent mais témoigne plutôt de la libéralité consentie à la demande.

Au Bureau du Plan, le télétravail est clairement présenté comme une libéralité car l'institution se refuse à engager la moindre dépense.

2.3.3.2. Modalités pratiques et conséquences organisationnelles

Procédure (en vigueur au moment de l'enquête, octobre 2006) :

- Deux formes de télétravail sont autorisées : le « télétravail » proprement dit, c'est-à-dire 1 jour fixe dans la semaine et le « travail à domicile », un jour volant au choix ;
- L'engagement dans le protocole se fait pour une période indéterminée mais il est possible, avec préavis de renoncer au télétravail ;
- La procédure de demande est individuelle, l'accord requiert l'avis de trois services (direction, cellule bureautique - informatique, ressources humaines) ;
- L'accord est donné par le commissaire ;
- L'agent accomplit le même travail à domicile et au bureau, sur le plan quantitatif et qualitatif, il accepte une procédure de contrôle sous forme de relevé mensuel des tâches avalisé par sa hiérarchie.

Conditions :

- Le télétravail serait réservé aux temps plein. Les temps partiel seraient trop fréquemment hors champ. Il est question de l'accorder aux 4/5ièmes ;
- Réservé aux personnels ayant au minimum trois ans d'ancienneté, particulièrement supposés être suffisamment autonomes.

Partie des « experts », la demande de télétravail a été reprise par une partie des traductrices, car leur travail s'y prête, aussi par les informaticiens qui fabriquent les modèles de prévision économique et même par la secrétaire de direction car elle-même a des rapports à rédiger. La responsable des ressources humaines qui télétravaille également estime que des assistants ou travailleurs administratifs pourraient aussi introduire une demande, pourvu que leur travail s'y prête.

Durée du travail

- Les plages de travail obligatoires sont celles qui s'appliquent sur le lieu de travail avec des plages de présence fixes entre 10 et 12 heures et entre 14 et 16 heures ;
- Les horaires de bureaux sont devenus flottants : désormais accessibles 12 heures par jour, de 7 à 19h15, mais chaque individu n'y travaillera que 7h36 par jour.
- Mais il s'agit d'une durée conventionnelle, car dans la réalité, en particulier à domicile, personne ne compte le nombre d'heures qu'il effectue, certains ramènent du travail chez eux et personne ne demande ni ne compte des heures supplémentaires. D'autant plus que le seul contrôle possible du temps de travail est le respect de l'échéance.

Contrôle

Le protocole impose des formulaires d'activité mensuels à remettre au service RH. Celui-ci les contrôle peu parce que l'institution connaît le modus operandi de ce type de travail. Il ne contrôle d'ailleurs pas davantage au bureau. La seule mesure de contrôle est le respect des échéances. On l'appelle « gestion par objectif ».

Reste la question des équipements :

De ce point de vue, le Bureau du Plan est particulier.

- Comme il a été convenu que le Plan n'était pas demandeur, il estime n'avoir pas à investir dans le télétravail.

Les télétravailleurs peuvent emmener leur portable à domicile mais ils préfèrent utiliser à domicile leur propre matériel, leur propre connexion, leur téléphone etc...

En réalité, la plupart n'ont pas besoin de l'équipement de l'employeur pour effectuer leur travail. Comme spécialistes ou experts, ils ont un espace dédié chez eux pour travailler, avec leur documentation, leur bibliothèque.

Tous ces éléments nous conduisent à penser que les problèmes de déplacement ne sont pas la seule raison de la demande. Il y a dans cet organisme, comme vraisemblablement dans d'autres, un faisceau de facteurs qui rendent attirant le télétravail à domicile, même limité à un jour par semaine et même quand le télétravailleur doit prendre en charge certaines dépenses pour accomplir son travail.

Le modèle du Plan est particulier puisque tous les coûts sont supportés par les télétravailleurs, sans plainte ni opposition de la part des représentants syndicaux. Une raison est l'intérêt du travail, ce qui vaut dans le cas de ces experts, mais n'est pas généralisable.

La prévision des coûts et dépenses et des « bugs » organisationnels

Cet exemple rappelle que la question des coûts et dépenses engendrés par le télétravail à domicile pour l'institution est toujours en suspens dans une majorité des services. Il en va de même de leur répartition entre l'employeur et les agents.

Jusqu'à maintenant, il semble que chaque service ait pu trouver des moyens pour financer son initiative même si les règles différaient, comme on l'a vu, d'un service à l'autre.

Sauf cas particulier, une dépense est consentie, même minime.

En préparant un projet de télétravail, les services prévoient généralement de prendre en charge les équipements de base : la connexion et le portable. Selon les moyens disponibles, le portable peut remplacer l'ordinateur de bureau ou venir en sus mais les autres équipements technologiques, comme l'imprimante, le téléphone portable, ou les mobiliers de travail, comme la chaise, la table, les armoires à dossiers sont quelquefois pris en charge et quelquefois non. Il n'y a pas de règle. Toutefois, il devrait y avoir quelques obligations puisque comme employeur, l'administration est soumise aux contraintes des règlements sur le bien-être et la sécurité au travail.

D'autre part, on remarque qu'en établissant ses prévisions budgétaires et organisationnelles (par exemple relatives à la quantité de travail à fournir, les horaires), l'administration part

généralement du principe que l'ensemble de la « chaîne de production » va fonctionner comme il faut, qu'il n'y aura pas de bugs, pas d'accident de programmation. Malgré les démarches qualités ou certifications, ce n'est pas toujours le cas. Un exemple cité à plusieurs reprises : si, du fait des retards pris dans l'informatisation, les dossiers à traiter ne sont pas accessibles par un intranet ou sous une autre forme virtuelle alors que c'était prévu, les télétravailleurs vont devoir s'acheter une valise à roulettes pour transporter leurs dossiers papiers entre le domicile et le bureau. Personne ne met la valise à roulettes dans le budget prévisionnel. Mais en plus de la charge physique, il y a aussi le risque d'en oublier ici quand ils en ont besoin là, ou de manquer d'une information indispensable, etc...

Autre exemple, l'accès aux help desks est toujours prévu, mais s'ils dépendent d'un autre service ou sont communs à plusieurs administrations, les horaires peuvent ne pas correspondre, les lignes sont encombrées, il y a à attendre, etc... Le management n'est pas généralement saisi par ces problèmes parce que les télétravailleurs ne les soulèvent pas ouvertement. Ils cherchent discrètement des solutions personnelles, car ils craignent que l'accumulation de ces petits « bugs » débouche sur la remise en cause de l'accord pour le télétravail. Car ce dernier continue d'être considéré par les travailleurs comme une libéralité. Mais le point de vue est souvent partagé par le management.

Ceci pour souligner que le caractère *pilote* des projets qui peut s'expliquer à la fois par la faiblesse du cadre réglementaire, les difficultés de mise en cohérence, sans parler des réticences souvent manifestées par les représentants syndicaux peu associés aux initiatives, pouvaient être une source d'inquiétude pour les agents, mais aussi pour leurs responsables, même quand ils sont à l'initiative du projet. Tant qu'il n'est pas donné d'échéance à l'expérience, ni de date pour le passage du projet à son établissement définitif.

Chapitre III. L'administration de la région flamande

Parmi les projets d'introduction et d'application du télétravail dans la fonction publique, celui de la région flamande a été le plus largement diffusé. Il a sans doute été l'un des premiers projets globaux adressés à l'ensemble d'une administration et non un projet particulier destiné à une catégorie, un service ou des individus.

Il a en outre fait l'objet d'une couverture médiatique importante dans la mesure où il participait de l'image d'une Flandre modernisée et à la pointe de l'innovation en matière de technologie et de politique de ressources humaines dans la fonction publique.

3.1. Un projet de centralisation : la « kenniscel anders werken »

Pour le mettre sur pied, le gouvernement flamand a suscité au sein du Ministère de la Communauté flamande une « cellule » particulière chargée de donner une nouvelle dynamique aux modalités traditionnelles de gestion des personnels dans la fonction publique. Cette politique voulue par les gouvernements flamands successifs a été rendue possible par la régionalisation du statut des fonctionnaires, auparavant régis par un statut unique, le « Statut Camus » (AR 2/10/1937).

La « *kenniscel anders werken* » a ainsi développé des projets de réformes de l'organisation du travail administratif dont l'objectif déclaré est d'accroître l'efficacité du travail et de dynamiser l'environnement du travail. Nous citons : « Anders werken is een totaal andere manier van werken die inspeelt op de behoeften van een steeds dynamischer en veeleisender wordende maatschappij. De nieuwe aanpak berust op geïntegreerde pijlers: duidelijk HRM beleid, efficiënte facilitaire dienstverlening en degelijke informaticaondersteuning.¹⁸ » Les modalités proposées sont « innovatieve flexibele kantoren en telewerken (thuiswerk in een satellietkantoor,...) ».

3.1.1. Ce qu'est le télétravail dans l'administration de la région flamande (projet « anders werken »)

Télétravail à domicile : seul est concerné le télétravail structurel, celui qui a lieu de manière régulière et pour un nombre de jours convenu avec le « lijnmanager » mais 3 jours au maximum). Il ne peut s'agir de full time.

A l'opposé, il existe un télétravail occasionnel (le télétravail occasionnel est défini de manière quantitative : seule une petite partie du travail est accomplie à domicile et ce travail à domicile ne peut pas être régulier mais occasionnel). Il n'est pas soumis à la réglementation.

Bureaux satellites :

En théorie, il s'agit de locaux situés à proximité du domicile de travailleurs qui veulent éviter de longs trajets. Ils sont équipés de salles de réunion pouvant devenir des salles de travail.

¹⁸ Lire sur le site de la cellule l'ensemble du programme.

http://www2.vlaanderen.be/ned/sites/anderswerken/linken_FAQ.htm

(NB) la mise en place de ces bureaux satellites étant encore expérimentale (déc. 2006), on n'a guère de précisions quand à leur accessibilité, à leur fréquentation, etc....

3.1.2. Une pratique réglementée

Pour encadrer ces nouvelles pratiques de travail, le gouvernement a adopté le 20 septembre 2002 *un règlement de base* (en annexe) qui a reçu l'approbation des organisations syndicales. Ce règlement a une portée pratique mais aussi gestionnaire : il indique ce qui doit être considéré comme du télétravail qui peut être télétravailleur, quelles sont les fonctions susceptibles d'être « télétravaillées » la description des obligations de l'employeur (matériel nécessaire), les mesures de protection des conditions de travail (assurance, etc...), et indique la procédure que doit suivre le responsable pour autoriser un agent à télétravailler (l'enquête, l'information, la communication...).

Cette procédure est la composante « innovante » de l'opération. Elle place en effet le « lijnmanager » (l'échelon hiérarchique immédiatement supérieur, le responsable) au centre du dispositif. C'est le « lijnmanager » qui informe les échelons supérieurs, qui organise la consultation des représentants syndicaux (COVA), et qui prépare le télétravail avec le candidat et ses collègues.

Ce qui est donc valorisé en termes de « management » dans le dispositif de la région flamande est le fait que l'introduction du télétravail donne l'occasion mettre en lumière un nouveau mode de gestion du personnel censé rompre avec celui des administrations traditionnelles à qui il est reproché de diluer les responsabilités entre les différents niveaux hiérarchiques et donc de « déresponsabiliser » les « responsables ».

Ici, au contraire, l'objectif serait (nous citons de l'exposé de M. De Leenheer, journée d'étude du 13-12-2006) :

- D'aplatir la structure hiérarchique ;
- De modifier les relations entre collègues ;
- D'offrir une ouverture culturelle ;
- De donner les moyens de « responsabiliser », de faire confiance, de communiquer et de travailler ensemble.

Dispositions matérielles

- Elles sont réservées à ceux qui vont pratiquer un télétravail structurel à domicile ;
- Les modalités concrètes convenues entre le télétravailleur et son supérieur hiérarchique font l'objet d'une convention officielle ;
- Aucune indemnité particulière n'est prévue ;
- L'équipement et les connexions sont pris en charge par l'employeur ;
- Le télétravailleur est assuré ;
- Le télétravailleur est soumis au RGPT.

3.1.3. Sur les avantages et inconvénients du télétravail dans l'administration flamande du point de vue managérial

Dans sa présentation, la Région flamande se pose à travers ce projet de nouvelle GRH en « employeur modèle » (*voorbeeld werkgever*), un employeur qui adopterait comme principe de combiner les aspirations des travailleurs au souci de l'efficacité.

Selon cet employeur, l'aspiration du travailleur est de bénéficier d'un mode d'organisation qui tienne compte du cadre familial (prenant en compte l'accueil des enfants, des obligations privées ou familiales). Mais dans ce mode d'organisation, l'employeur trouverait également son compte en termes de flexibilité, de productivité, de réduction de l'absentéisme et, le cas échéant, d'économie d'espace. Sur le plan « culturel », l'attachement et la loyauté envers l'entreprise seraient renforcés de même que son attractivité pour des candidats à l'emploi¹⁹.

Tous ces arguments ont déjà été largement développés et sont évoqués dans les propos des autorités. On n'y reviendra donc pas dans cette partie.

Toutefois, malgré ce bilan plutôt positif, « anders werken » ne cache pas les difficultés et les obstacles à surmonter. Nous citons :

- « Jusqu'à présent, les dispositions entourant le télétravail font l'objet d'accords entre l'agent et sa ligne hiérarchique restent informels ;
- Il faut être attentif à l'insécurité juridique et aux situations divergentes ;
- Il faut promouvoir par circulaire un cadre réglementaire univoque pour le télétravail dans les entités flamandes ;
- Il faut viser comme résultat des règles et des dispositifs uniformes et clairs. »

On comprend que l'objectif affiché est de transformer ce qui n'est encore qu'une expérience (même étendue à différents services) en une forme structurelle de travail, c'est-à-dire faire en sorte qu'en Région flamande, le télétravail devienne une forme de travail habituelle pour ceux qui non seulement le souhaitent, mais répondent aussi à certains critères particuliers.

Ce qui revient à dire qu'à côté des modalités traditionnelles de la relation de travail dans la fonction publique, il y aurait une modalité particulière pour certains agents accomplissant certaines tâches et présentant des qualités particulières. Et ces tâches et qualités requises sont exposées dans le règlement:

« Article 3.

Les tâches typiques qui entrent en ligne de compte pour le télétravail : Rassembler, présenter et traiter l'information. Les tâches conceptuelles et de réflexion. Les tâches qui peuvent être accomplies de façon autonome et dans un site indépendant du siège habituel. Les tâches qui donnent lieu à des résultats vérifiables et peuvent être planifiées et poursuivies aisément »

Le profil du télétravailleur : être en mesure de: fonctionner et de communiquer de manière indépendante, séparer les activités professionnelles et privées, être capable de maintenir sa motivation et son auto discipline ».

Ici est implicitement posée une question qui fera l'objet d'un développement ultérieur, dans le chapitre relatif aux attitudes syndicales à l'égard du télétravail.

¹⁹ Ces avantages sont chiffrés. Les données sont issues de l'enquête Walraeve et De Bie.

Au bilan, selon l'évaluation réalisée dans le cadre du projet « anders werken », (exposé de M. De Leenheer, journée d'étude 13-12-2006) sont enregistrés au début 2005: 547 télétravailleurs, dont 54 % sont occasionnels et 46 % sont structurels; 54 % de femmes, 46 % d'hommes. Les femmes sont plus nombreuses que les hommes dans le cadre du télétravail structurel. 2/3 des télétravailleurs masculins travaillent à la maison sur une base occasionnelle.

Toutefois, malgré la vocation homogénéisante du modèle préconisé par la « kenniscel anders werken » pour la fonction publique flamande, il existe d'autres modèles expérimentés en Flandre au sein d'entités publiques communales, comme à Anvers ou Gand, ou même au sein de l'administration de l'enseignement de la Communauté flamande.

3.1.4. Modalités d'application du télétravail dans la Communauté flamande, administration de l'enseignement

La description de cette expérience est issue, dans cette partie, de l'entretien avec deux fonctionnaires du service des ressources humaines de l'administration de l'enseignement. Un entretien de groupe a été mené par ailleurs avec certains agents participants à l'expérience dont les principaux enseignements seront traités dans la partie relative aux télétravailleurs.

3.1.4.1. Le cadre institutionnel

Il faut rappeler que l'administration de l'enseignement est située à Bruxelles, puisque Bruxelles reste la capitale administrative de la région Flandre. Les établissements d'enseignement sont, quant à eux, répartis dans l'ensemble de la Région. De même, les fonctionnaires occupés dans cette administration, puisqu'il s'agit d'une administration centralisée. Les déplacements sont donc inscrits dans l'ordre politique, à moins de privilégier les candidats habitant sur place....

L'administration scolaire a pour mission l'application de la réglementation et la rétribution des personnels scolaires employés par les établissements scolaires.

L'expérience de télétravail observée ici concerne les agents administratifs qui gèrent les dossiers individuels des personnels enseignants ou auxiliaires des établissements d'enseignement, plus particulièrement, ceux qui appartiennent aux départements administratifs en charge de l'enseignement fondamental (basis onderwijs) et de l'enseignement secondaire. Ces agents sont groupés en équipes (team) par régions et écoles. Chacun gère un millier de dossiers individuels. Ces dossiers existent sous forme papier mais également sous forme électronique. Un réseau électronique de données administratives est accessible aux agents.

3.1.4.2. Présentation du projet Communauté flamande

Dès avril 2000, une expérience pilote de télétravail a été mise en place à l'initiative du responsable des ressources humaines de l'administration mais sans concertation préalable avec les organisations syndicales. Il n'y est pas fait référence (à notre connaissance) à la nouvelle GRH créée dans la cellule « anders werken » qui pourtant est issue de la même administration. Du reste, il semble que le projet enseignement soit antérieur.

On peut supposer qu'une proposition a été faite aux agents et que la procédure choisie a été de procéder à la désignation des candidats au télétravail par le seul management : c'est lui qui fixe le nombre de télétravailleurs et qui choisit les candidats. Au départ, il s'agit d'une expérience. Elle concerne seulement 16 agents. Mais leur nombre augmente au cours de l'année 2002 : les télétravailleurs sont 42 (sur un total de 220 avec 2/3 de femmes, 1/3 d'hommes). La demande est très forte. (On l'évalue à 80 % du nombre des agents).

Le choix qui a été fait est de considérer le télétravail comme un simple changement organisationnel sans autre effet, avec de surcroît l'idée que l'accès au télétravail doit être considéré comme une libéralité, car il est prévu une compensation de la part des télétravailleurs (voir ci-dessous).

Ainsi, le télétravail n'implique aucun changement statutaire pour les agents nommés, et pas de changement au contrat pour les contractuels. Le seul engagement est la signature d'un reçu pour le matériel mis à disposition.

Le management estime qu'une généralisation du système ne pourrait intervenir que dans la mesure où les dépenses d'infrastructure diminueraient, par exemple par un système d'office sharing. Car, selon les calculs effectués dans le service, le coût d'un télétravailleur est supérieur de 50 % à celui d'un non télétravailleur (du fait des suppléments de matériel).

Dispositions matérielles du projet pilote de la Communauté flamande

Conditions matérielles

- Matériel : les télétravailleurs sont équipés d'un ordinateur portable qu'ils transportent avec eux, une connexion ADSL, une imprimante et une ligne téléphonique particulière. Ils reçoivent un équipement de bureau ;
- L'abonnement train est remplacé par une formule plus souple ;
- Ils ont accès au réseau interne de données.

Organisation temporelle

- Les agents sont autorisés à travailler deux ou trois jours par semaine selon le poste occupé. Il n'est pas prévu de jour où tous se retrouvent ensemble au bureau. Certains ne se voient donc plus. Le chef de groupe prend rendez-vous avec les télétravailleurs et doit faire un planning pour les réunions.
- Le temps de travail est celui là même qui est imposé au bureau : 7, 36 heures par jour, dans une plage de travail ouverte de 7h30h à 18 h. Les agents doivent être accessibles de 9h15 à 11h45 et de 13h45 à 16 h. Le réseau interne est inaccessible à partir de 18 heures ce qui rend tout travail tardif impossible. Mais de surcroît, à titre de compensation, les télétravailleurs doivent assurer des permanences téléphoniques entre 7h30 et 8h. et entre 16h30 et 18h.

Contrôles et évaluation

- Un contrôle sur l'accessibilité des télétravailleurs, s'ils sont ou non joignables aux heures dites n'a eu lieu qu'une fois, mais en matière d'évaluation, l'accent est porté sur les aspects qualitatifs (par une technique du prélèvement d'échantillons) car la règle veut que le travail réalisé à domicile ne soit pas de moindre qualité que celui exercé au bureau.

- De manière générale, l'élaboration d'indicateurs de comportement semble être préféré, quel que soit le mode de travail de l'agent.

Avantages tels que présentés par le Management

- Il n'y a plus d'obligation de travailler à temps partiel puisque les charges familiales qui devaient être réalisées à certains moments déterminés peuvent désormais être combinées avec l'organisation du télétravail.

Désavantages tels que présentés par le Management

- Il est malaisé de trouver des candidats au poste de chef de groupe, puisque ce poste est incompatible avec le télétravail (mais pas totalement -voir entretien avec le panel).
- Les meilleurs agents préfèrent télétravailler plutôt que de grimper dans la hiérarchie.

La rigidité du modèle ne semble cependant pas réduire la demande. Depuis que l'expérience existe, la demande reste constante, selon les télétravailleurs qui se sont exprimés dans le panel. On y reviendra, mais, quelle que soit la forme, les avantages sont jugés supérieurs aux inconvénients.

3.2. L'organisation du télétravail dans deux villes en Flandre

3.2.1. Le projet du service du personnel de la ville de Gand

La ville de Gand est considérée, du point de vue de l'implantation d'un régime de télétravail comme un cas exemplaire et a fait l'objet d'une certaine publicité. Ce projet date de la fin 1999. Sa particularité est d'avoir été très rapidement formalisé et adopté par le Conseil communal dans un règlement communal²⁰. Le télétravail est admis comme organisation du travail à Gand depuis janvier 2000.

Au départ, en 1999, un groupe de travail réuni autour de l'échevin du personnel a envisagé d'associer télétravail et « office sharing ». Mais dans la forme qui fut adoptée définitivement, cette association a disparu et le projet d'office sharing n'a plus connu de développement.

Pendant toute la période, les grandes lignes définies dans le projet pilote ont été maintenues mais la pratique s'est diffusée. Au départ le projet concernait 12 personnes dans 4 services (au service population, avec des dessinateurs et des contrôleurs du service des bâtiments), mais aujourd'hui près de 250 personnes sont concernées (sur les 4700 qu'emploie la ville dans ses 70 services.) Une majorité (220) pratique un télétravail défini comme « *ad hoc* », les 25 autres sont des « *télétravailleurs structurels* ».

Ce qui caractérise cette organisation est d'une part la création d'une instance spéciale : *la Commission d'Avis* qui est chargée du suivi et de l'évaluation permanente et qui est responsable devant le collage des Bourgmestre et Echevins. Cette commission joue donc un

²⁰ Règlement adopté par le conseil communal du 20-12-1999, (en annexe). Ce règlement définit le télétravail, fixe la procédure de demande, les frais remboursés, les mesures de préventions, les assurances, les frais de déplacements pour contractuels). Le conseil agit comme employeur.

rôle hiérarchique intermédiaire puisqu'elle donne ou non des autorisations aux chefs de service au nom du collage qui en est responsable selon la loi. D'autre part, une double définition du télétravail, avec la distinction entre télétravail structurel et télétravail ad hoc²¹.

Cette forme dite « ad hoc » à Gand ressemble à ce que nous appelons du télétravail occasionnel, celui qui est demandé par un chef de service à un agent volontaire, où l'un et l'autre conviennent, généralement de manière informelle, de ce qui doit être fait à domicile. Ici, le chef de service doit s'adresser à la Commission d'Avis pour l'autoriser, mais pour le reste, c'est lui qui propose le télétravail à des agents occupant des fonctions qu'il juge compatibles avec cette organisation. A la différence de l'autre forme, le télétravail est proposé en moyenne 1 jour par mois et il n'y a pas d'engagements financiers de la part de l'employeur.

Par contre, le télétravail structurel est aussi formalisé :

- Un ou plusieurs jours fixes par semaine ;
- Prise en charge des coûts par l'employeur : l'équipement, des forfaits de téléphone, d'autres frais (énergies) remboursables selon une procédure particulière²²).

Ici il y a une procédure :

- Une demande du chef de service adressée à la commission d'avis
- Des critères : la fonction doit être compatible ; la personne doit rester accessible ; le service de prévention doit marquer son accord et formuler un règlement et les coûts de l'employeur doivent faire l'objet d'une évaluation préalable.

Une évaluation

Le management constate que cette forme structurelle de télétravail rencontre moins de succès qu'attendu (et que la forme ad hoc) : les raisons évoquées par le chef de service sont souvent les mêmes : les contacts sociaux, l'éloignement, le travail supplémentaire. De sorte que, l'évaluation de l'expérience par le management, le résultat est mitigé.

On reprend ici les conclusions de l'exposé de M.T. Van Dyck à la journée d'étude du 13 décembre 2006.

Ce qui a réussi :

- La mise sur pied d'une réglementation générale pour le télétravail.
- Faciliter le recours au télétravail « ad hoc », c'est-à-dire, le télétravail occasionnel.
- Encadrer le télétravail dans certaines limites.

Ce qui n'a pas été réussi :

- L'économie en termes d'utilisation des locaux à laquelle aurait dû contribuer le télétravail.

Reste la question de la relative faible demande de télétravail dans la ville de Gand. Certes, nombreuses sont les fonctions qui obligent les agents à rester présents dans les locaux de leur employeur pour des raisons organisationnelles, pour le contact avec les administrés, ou autres. Mais un résultat de moins de 6 % d'agents reste problématique. C'est un phénomène qui a aussi été remarqué dans la ville d'Anvers.

²¹ Une circulaire sur les « usages du télétravail » (circulaire V151) en annexe.

²² Selon l'enquête, la demande de remboursement n'est pas formulée.

3.2.3. Dans la ville d'Anvers : un résultat mitigé

Le projet d'Anvers ne concerne pas toute l'administration de la ville mais deux administrations particulières : le service du personnel et le service du développement urbain. Le premier est provisoirement situé dans un bâtiment de la banlieue (Deurne) et occupe 110 personnes.

Ce projet pilote de télétravail a été mis sur pied pour épargner aux agents délocalisés à Deurne les désagréments dus aux travaux qui étaient menés à ce moment là (2004-2005) sur le périphérique d'Anvers et provoquaient des embarras de circulation donc risquaient de désorganiser le travail par les retards. C'est pour la même raison que l'Autorité a instauré des horaires flottants permettant aux employés d'accéder aux bâtiments depuis 7 h du matin jusqu'à 19 heures.

Le modèle adopté a été celui d'un *télétravail à domicile « ad hoc »*, c'est-à-dire occasionnel mais réglementairement encadré. Appui réglementaire en effet, dans la mesure où l'exécution du projet dans les deux administrations citées ont été entérinées par des décisions du Collège des Bourgmestres et Echevins. Le nouveau règlement s'est appuyé sur les lignes de force de la gestion communale développées par la Communauté flamande de 2003²³ et sur la recommandation figurant dans l'accord de programmation sociale 2001-2006 de porter attention à la conciliation vie privée-vie professionnelle.

Télétravail ad hoc à Anvers

La pratique est volontaire, mais elle n'est autorisée avec l'accord du chef de service et celui-ci doit obtenir une autorisation de son directeur d'administration. Un certain nombre de conditions sont fixées.

Les conditions : (1) la nature de la tâche, seules les tâches qui peuvent être accomplies de bout en bout sont autorisées ; (2) la « production » doit pouvoir être mesurée, et ne doit pas être tributaire de l'utilisation du réseau informatisé communal (intranet ?) ; (3) l'employé doit montrer son sens des responsabilités et son autonomie ; (4) il faut qu'il existe des possibilités dans le service. (voir articles 2 à 6 de la décision 6320 du collège des Bourgmestres et Echevins) ;

La *durée du travail* est fixée de manière forfaitaire (art.7 *ibid.*) ;

L'opération ne peut engendrer de *coûts* (car la tâche à accomplir en télétravail ne peut nécessiter aucun équipement supplémentaire) (art.10 *ibid.*).

Le texte du règlement présente cette autorisation de télétravail considéré une libéralité de la part de l'employeur (Article 1 de la décision 3484 du collège des Bourgmestres et Echevins).

²³ Voir à ce propos le cas de « anders werken ».

Au bilan, selon le management, le projet pilote n'est pas une réussite. Des questions se posent en effet sur le faible nombre de candidats : 5 sur les 110 au service du personnel et une proportion analogue dans le service de développement urbain.

Cela ne veut pas dire, cependant, que le principe du télétravail à domicile soit rejeté par les agents, car on note un certain nombre de cas de télétravail effectif sous la forme dite « sporadique », c'est-à-dire occasionnelle et informelle. L'exemple typique est celui du juriste qui reste chez lui pour rédiger une note. Le projet était de donner un cadre à cette pratique. Mais la méthode n'était pas la bonne.

Les raisons de ce faible succès ne sont pas simples. Celles proposées par le management sont les suivantes.

- Le projet n'a pas été valorisé et diffusé par l'Autorité ni par le service ;
- Une forme de télétravail structurel (on suppose sur le modèle de la ville de Gand), avec règlement particulier, jours et horaires fixés à l'avance etc.) ne peut être envisagée pour des raisons pécuniaires ;
- L'analyse du problème de la mobilité était erronée : dans la réalité telle n'était pas la réalité des agents qui habitent dans les environs et n'ont pas de grandes distances à parcourir ;
- Il y a eu erreur d'appréciation sur l'adéquation du télétravail à la nature du travail effectué par les agents visés. Il semble que dans la réalité, les agents travaillent en quelque sorte en « flux circulant »; ils règlent les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent et pour ce faire, ils s'échangent des informations verbalement, par mail ou par téléphone portable. Aussi, pour que le projet ait un sens, il faut que la tâche soit adéquate, ce qui n'était pas le cas dans les services en expérimentation.

Ce que montre cet exemple est le fait qu'une pratique informelle qui touche en réalité certaines catégories de personnel travaillant en autonomie ne disparaît pas parce que par ailleurs le télétravail est formalisé.

Il est intéressant, de notre point de vue de pouvoir rapporter une évaluation négative effectuée par les initiateurs au sein de leur administration.

Vraisemblablement, on est là au début d'un processus d'analyse pour laquelle quelques pistes ont été déjà identifiées, comme par exemple la question de la mobilité, la question des investissements nécessaires, la recherche d'une adéquation entre une organisation du travail particulière et la tâche. Ici, l'évaluation négative portée par le management démontre clairement que, contrairement à un point de vue fort répandu, l'installation d'un projet de télétravail ne peut pas être traitée comme un simple gadget à la mode, une étiquette de modernité mais qu'il s'agit d'une forme d'organisation du travail spécifique qui engage de nouvelles interactions sur le lieu de travail.

Chapitre IV. Synthèse

Ce tour d'horizon des projets pilote de télétravail dans la fonction publique en Belgique illustre assez bien la diversité des modèles qui ont adoptés. Cette diversité pourrait paraître paradoxale si on considérait la fonction publique comme un ensemble uniforme, avec un personnel indifférencié. Il existe cependant un certain nombre de similitudes qui sont notamment dues aux normes qui s'imposent dans la fonction publique, mais elles s'accompagnent de différences que nous résumons ci-dessous.

Soulignons auparavant que les caractéristiques récoltées au cours de cette enquête ne font pas de la Belgique un cas particulier dans les modèles de télétravail tels qu'ils existent dans les différentes fonctions publiques étrangères que nous avons eu l'occasion d'examiner.

Ces expériences étrangères en effet se sont déroulées dans un cadre légal et réglementaire analogue à celui que nous connaissons en Belgique avec une fonction publique définie par son statut et dans lequel le statut impose le modèle de management. Longtemps d'ailleurs, cette problématique de management ou de gestion des ressources humaines a été encadrée par des règles définies dans le statut du personnel. Tous les pays ont envisagé de « moderniser » ces règles, mais sans les abolir. En promouvant de nouvelles formes d'organisation du travail comme le télétravail, notamment le télétravail à domicile, ils ont été confrontés aux mêmes difficultés d'adéquation avec les règles du statut public.

C'est l'antériorité des expériences qui a suscité notre intérêt, notamment parce que certains d'entre eux ont tiré un bilan sur la longue durée. Ce que nous n'avons pas l'occasion d'accomplir.

4.1. Le cadre

Une promotion active du télétravail pour la fonction publique a été déployée au cours des deux dernières législatures, venant en appui à des expériences déjà en cours. L'impulsion officielle du gouvernement fédéral déclenche les procédures d'aggiornamento des réglementations qui posaient problème (comme par exemple celles relatives au travail à domicile) et rend, en quelque sorte, licites, toutes les expériences en cours.

L'idée d'encourager le télétravail dans l'administration publique est reprise officiellement dans les autres gouvernements, comme les gouvernements wallon, bruxellois et les gouvernements des Communautés, mais seul le gouvernement flamand a déjà proposé un cadre réglementaire aux autorités qui dépendent de lui.

4.1.1. Arguments

Toutes les déclarations officielles qui défendent l'expansion du télétravail dans la fonction publique reposent sur au moins deux affirmations :

Le télétravail permet de concilier la vie privée et la vie professionnelle ;

le télétravail offre de nouvelles possibilités d'emploi à des personnes ayant des problèmes de mobilité ou de déplacement.

Les avantages du télétravail sont unilatéralement présentés comme supérieurs aux désagréments.

On remarquera que ce qui est un avantage pour un groupe peut être un désavantage pour un individu. Qu'il faut aussi analyser l'argument à partir de la position de celui qui le présente et de celui qui le reçoit.

Ainsi, en terme d'avantages : le télétravail évite des déplacements inutiles, les navettes, les encombrements routiers, les pertes de temps dans les déplacements. De là découlent des avantages en termes de pollution, de respect de l'environnement, de dépenses d'énergie.

La conciliation entre la vie privée et la vie familiale lorsque le télétravail à domicile permet, selon l'exemple classique, d'éviter les garderies et de reprendre les enfants à l'école.

Dans la foulée, le télétravail est présenté comme un avantage en termes de flexibilité horaire pour l'agent qui peut suivre sa propre courbe de productivité. Mais l'observation indique que souvent, les horaires des télétravailleurs sont ceux-là même qui sont imposés au bureau. Pour le manager, cela permet d'exercer un contrôle sur la présence du télétravailleur à son poste. Mais souvent certains télétravailleurs choisissent cette option d'initiative pour des raisons qui leur sont propres, comme par exemple pour être rassuré sur le travail à faire, pour éviter les soupçons des collègues, pour s'adapter aux rythmes des conjoints, etc....

En termes d'avantages encore pour les administrations publiques en particulier : le télétravail est une réponse adéquate.

Nécessité d'une politique d'économie des dépenses publiques (par exemple en matière d'occupation des espaces – car plus nombreuses sont les administrations qui louent leurs locaux dans le secteur privé...);

La motivation au travail, dans le cas où le télétravail qui répond à une demande est conçu comme une libéralité à compenser par une augmentation de la productivité, une diminution de l'absentéisme ;

Tous ces arguments ne sont pas nécessairement explicites, inscrits noir sur blanc dans des déclarations publiques, mais sont sous-jacents. De même, on perçoit aussi une idée selon laquelle, grâce au télétravail, on donne un signe favorable à une modernisation de la fonction publique.

4.1.2. Formalisation

La fonction publique connaît des régimes de télétravail formalisés et des régimes informels. Ces derniers ne sont pas concernés par l'enquête parce que, par définition, ils ne sont pas soumis à des règles mais dépendent d'une convention entre l'agent et son responsable. Mais on a noté des déclinaisons différentes de « l'informel ». Il peut se produire sans cadre quelconque, mais sur base au moins d'une convention (même verbale) avec le chef de service. Dans ce cas, il y a un accord sur les modalités, mais il n'y a pas d'engagement formalisé. Ce cas est non problématique. Ici, le télétravailleur serait un de ces professionnels qui, tout en étant salarié ou fonctionnaire, travaille à son domicile, comme les enseignants, chercheurs ou

d'autres spécialistes qui ont déjà leur équipement à domicile ou qui peuvent en emprunter sans façon.

4.1.3. Formes

Seul le travail à domicile est l'objet de l'enquête. Ceci exclut les télétravailleurs mobiles. Et la pratique des bureaux satellites.

Les télétravailleurs mobiles se définissent davantage par leur mobilité que par leur pratique de télétravail. Cette pratique en effet vient de ce que les développements technologiques leur ont permis de communiquer avec leur « base », mais leur travail a lieu hors de cette base et hors des locaux même de l'administration à laquelle ils appartiennent. Pour eux, par conséquent, les mesures spécifiques dont ils bénéficient sont inscrites dans leur description de fonction mobile.

Pour les agents travaillant en bureaux satellites, bien que la forme soit considérée par la région flamande comme une forme particulière de télétravail, on n'en a pas trouvé d'exemple dans la fonction publique fédérale.

Cette forme de télétravail a été évoquée dans notre rapport sur le secteur privé, et elle paraît relativement marginale. Certaines firmes déclarent vouloir l'étendre et donc organisent une campagne de communication (voir Le Soir du 24-25 février pour la société Siemens). Dans cet exemple, les locaux investis (les bureaux satellites) sont des lieux publics équipés de connexions (restaurants d'autoroute). Mais ailleurs, ces bureaux sont situés dans des sièges décentralisés de l'employeur (comme dans la banque). Une troisième modalité est le partage de locaux entre différentes sociétés (ou administrations). On l'a dit, l'expérience dans la fonction publique en France a échoué.

4.2. Caractéristiques communes

(1) Caractère provisoire :

On parle de « projet pilote » ou « d'expérience ». Ici, « provisoire » ne signifie pas « temporaire », et ne s'oppose pas à « durable », car certains projets restent pilotes même avec dix ans de vie. En réalité, le projet est pilote parce qu'il est « hors norme ». Pour le moment personne ne se risque à lui donner un caractère définitif.

(2) Pas de discrimination entre les agents statutaires et les agents contractuels :

Le même régime s'applique à tout le monde mais les administrations savent qu'elles doivent se prémunir contre d'éventuels recours. Toutefois, ces problèmes d'ordre juridique peuvent créer une certaine insécurité et justifier de ce fait le caractère provisoire de l'expérience.

(3) Volontariat

Dans tous les cas, le régime de télétravail est proposé ou demandé, et reste volontaire. Personne ne peut y être contraint. Mais, jusqu'à présent, les règlements ne prévoient pas de

retour en arrière (du moins de manière formalisée). On doit penser que les termes de la convention étant liés au projet, ils sont aussi « provisoires, expérimentaux ou pilote », il doit être possible. De tels retours en arrière dans le chef des télétravailleurs existent, mais non mesurables faute d'évaluation. De même, il doit exister des administrations qui ont cessé de proposer le télétravail, mais elles ne se sont pas fait connaître.

4.3. Différences observées

(1) Organisation de la journée de travail :

Tous les services qui pratiquent le télétravail rappellent qu'ils s'en tiennent aux horaires hebdomadaires conventionnels et exigent les 7 heures 36 minutes quotidiennes de tous. Néanmoins, l'introduction du télétravail a incité les services qui ne le pratiquaient pas encore à instaurer des horaires flottants et à rendre les bureaux accessibles pendant au moins 12 heures, souvent de 7 à 19 heures. Cette plage de 12 heures est en théorie celle dans laquelle le télétravail doit être effectué. Du moins s'il avait pour objectif la flexibilité et la compatibilité entre vie privée et vie professionnelle. Dans la pratique, la plupart des services ont quand même apporté une limite à la marge de 12 heures car ils prévoient un contrôle de la présence pendant les heures de bureau. Généralement, la raison invoquée est la nécessité d'un contact avec le reste de l'équipe ou l'accessibilité des usagers-clients. Dans des services reliés à l'intranet, il arrive que la connexion soit coupée d'autorité à 19 heures, même si le travail exigé ne dépend pas de la relation avec le reste de l'administration.

(2) Le temps de télétravail :

A notre connaissance, aucun service public ne prévoit de télétravailler à temps complet. Les managers veulent conserver un contact avec les télétravailleurs. Dans les cas observés, le plus fréquent est celui où les télétravailleurs sont présents ensemble au bureau un ou plusieurs jours par semaine. Le ou les jours de télétravail sont fixes et programmés et identiques pour tous. Il arrive que les jours soient fixes et programmés mais différents pour les uns et les autres. L'exigence du manager est de maintenir le contact, mais en individuel. Selon le service, le nombre de jours de télétravail va de 1 jour par semaine à 4.

Pour justifier leur choix, les managers argumentent sur la nécessité de maintenir le contact, l'esprit d'équipe etc...mais aussi, comme on l'a signalé sur les économies d'espace, d'énergie...

Désormais dans l'AR, une règle est établie qui fixe une durée maximale de 3/5 en moyenne par mois, acceptable et acceptée par les deux parties et suffisamment flexible pour s'adapter à tous les cas.

(3) Les usages du matériel :

Généralement, l'ordinateur portable installé à domicile peut être utilisé à des fins privées. Mais pour la connexion, les choses se présentent différemment :

- L'usage privé d'internet est souvent autorisé. Il vient en plus ou à la place d'un intranet professionnel. Mais l'accès au réseau peut être contrôlé (mesures de sécurité plus ou moins strictes) ou limité dans le temps : à 19 heures, le réseau ferme.

- Dans un cas, c'est précisément parce que le travail n'exige pas le recours à internet ou à un intranet que le télétravail à domicile est autorisé.
- L'usage du téléphone : ou bien le téléphone portable est inclus dans l'équipement de base et il est exclusivement professionnel, ou bien au contraire, la ligne privée est mise à la disposition de l'employeur.
- Imprimantes, matériels de bureaux, mobiliers... rares sont les cas où le matériel est fourni ou financé par l'employeur. Toutefois, paradoxalement, l'employeur reste responsable du bien être et des conditions de travail. Il peut aussi faire visiter les lieux de travail par le service de prévention.

Ce qui nous intéresse ici est la position du management. A quel niveau va se décider l'installation du télétravail si celui-ci engendre des frais ? Au bureau du Plan, jusqu'à présent, on estimait que le travailleur étant demandeur, il était normal qu'il contribue à son équipement. D'autres, comme la ville d'Anvers accepte de remplacer des ordinateurs de bureau par des portables mais qu'il va falloir déplacer du bureau au domicile.

La question est aujourd'hui partiellement réglée par l'AR. Toutefois, des différences de traitement restent possibles pour le reste de l'équipement. Il semble que seule la région flamande a décidé de faire une règle commune pour tous et fixé un équipement de base identique dans tous les services. Mais ceci engendre des dépenses qui limitent le développement du télétravail.

Quoi qu'il en soit, on le dira, les managers savent que les télétravailleurs sont demandeurs et prêts à faire des sacrifices.

Dans la pratique, selon un point de vue partagé tant par les travailleurs que par leurs employeurs, les usages privés du matériel nécessaire au télétravail sont considérés comme des « libéralités ». Quelquefois même comme des compensations, tantôt au fait que la quantité de travail à fournir à domicile est augmentée, tantôt aux règles imposant des permanences pendant les heures de bureau.

4.4. Pratiques de terrain : inventaire

4.1. Pas de modus operandi commun

On a rappelé que la procédure élaborée au sein du SPF P&O et le projet « anders werken » de la communauté flamande avaient vocation à proposer des lignes directrices aux autres administrations cherchant à installer le télétravail. Mais dans la pratique, les responsables sont libres d'aller chercher des informations où ils le souhaitent : on s'adresse à des homologues dans une institution voisine ou on fait une enquête et on monte des scénarios qu'ils (elles) soumettront à l'instance chargée de la décision sans savoir si, en définitive, le scénario sera mis en application.

Il y a aussi des différences de rythme d'installation, car, comme on l'a fait remarquer, c'est souvent un problème de fonctionnement interne qui pousse à autoriser le travail à domicile. Les problèmes n'apparaissent que par la suite et il faut apporter une réponse systématique.

Certains services ou administrations manifestent une méfiance à l'égard de cette forme de travail, avec une crainte sur la participation d'agents qui ne sont plus sous le contrôle immédiat de la hiérarchie. Ce qui n'empêche pas certains responsables de ces services de télétravailler eux-mêmes, en emportant du travail à domicile. Mais ils le font dans un cadre informel.

Enfin, une procédure rencontrée est celle qui consiste à élaborer le projet et à mettre au point un scénario qui prend en compte tous les cas de figure possibles. Ces services s'entourent d'un maximum de précautions, conscients du flou dans lequel se trouve la réglementation actuelle et des risques sur la confidentialité des données à manipuler.

4.4.2. Qui décide ?

Il a souvent été difficile de distinguer le niveau responsable de l'élaboration du projet pilote et le niveau responsable de la décision finale. Dans certains cas, le projet est élaboré au niveau du responsable des ressources humaines, et c'est son service qui lui offre le terrain test pour le projet pilote ; dans d'autres, c'est un membre de la hiérarchie intermédiaire qui initie un projet pilote pour son service. Il arrive aussi que le projet soit élaboré dans un groupe de travail et la décision d'application sera prise à un niveau supérieur, un directeur de département ou un collage de directeurs.

Le niveau de la décision définit l'étendue du projet pilote au sein d'une administration, donc sa cohérence dans cette administration. Il arrive en effet que des agents, selon qu'ils relèvent de tel ou tel service ne sont pas soumis aux mêmes règles en matière de temps de travail, de contrôle, de disposition du matériel, etc... alors qu'en pratique, le travail à effectuer est de même nature, ils appartiennent au même niveau, etc. Ces différences qui s'expliquent par la diversité des initiatives viennent renforcer le souci de traitement différencié fréquemment souligné dans les entretiens et repris par les syndicats.

4.4.3. Traitement différencié

Généralement, en sélectionnant donc les candidats au télétravail les managers soulignent leur souci d'éviter l'arbitraire, et pour cette raison fixent des critères qui soient acceptables.

Le critère ne peut être le niveau : celui-ci ne permet pas de dire que le travail effectué peut être accompli à domicile. Pourtant, implicitement, il est attendu des télétravailleurs des qualités qui sont habituellement attachées à ce niveau : l'autonomie, l'indépendance dans le travail et la capacité de se débrouiller seul.

Le critère considéré comme pertinent est la fonction, ou mieux, la nature du travail. Ce paramètre, en réalité, renvoie à des tâches qui donnent lieu à « produits mesurables » sur le plan quantitatif : autant de dossiers, autant de lignes, autant de plans... Les exemples le plus fréquent sont : les traducteurs, gestionnaires de dossiers, juristes, informaticiens, dessinateurs etc...).

Ces critères objectifs contiennent des critères implicites, difficilement mesurables, mais soumis à appréciation : le sens de la responsabilité, des capacités d'autonomie dans le travail, l'indépendance et le sens de l'initiative.

Ici, le manager garde l'initiative, toutefois, il n'est pas autorisé à y recourir pour interdire à un volontaire l'accès au télétravail.

Un critère est aussi l'ancienneté : une personne trop récente dans le poste peut n'avoir pas acquis l'autonomie ou la maîtrise nécessaires.

Un autre critère est le régime de travail : les temps partiels sont assez souvent exclus du télétravail parce qu'ils seraient hors vue trop longtemps ou décrochés du collectif.

4.4.4. Accords et conventions écrites

Dans tous les cas, qu'il y ait ou non une procédure collective, il y aura un avenant au contrat de travail (pour les contractuels) ou une convention particulière entre l'agent et son chef pour « légaliser » le télétravail.

Les projets pilote de télétravail n'ont pas fait l'objet d'une convention ou d'un accord avec les représentants du personnel. Dans le service public, cette procédure n'est pas obligatoire. Par contre, les représentants syndicaux ont été informés du projet d'introduction du télétravail au sein d'une administration sous forme de projet pilote, même si, dans sa mise en pratique, ils ne sont pas appelés à le suivre. La question de leur implication devrait faire l'objet d'une interrogation séparée. Ici, il s'agit seulement de souligner qu'une procédure, plus ou moins élaborée a accompagné le projet.

Des services ont proposé leur propre protocole d'accord pour fixer les règles, les critères, les compensations, le matériel fourni. A l'inverse, une convention large vise à couvrir plusieurs services au sein d'une Administration pour appliquer les mêmes règles, critères, etc. Ces conventions servent aussi à encadrer de manière préventive des projets qui n'ont pas encore pris cours dans le même ressort. Les comités ad hoc et les collèges de directeurs sont précisément chargés de rédiger de telles conventions.

Dans la fonction publique locale, les projets sont encadrés par une décision des collègues du Bourgmestre et Echevins, dans laquelle sont fixées les règles, les critères, les procédures.

Chapitre V. Les organisations syndicales de la fonction publique face au télétravail

A l'issue de la concertation entre les partenaires sociaux sur le projet d'Arrêté royal relatif à l'introduction du télétravail dans la fonction publique fédérale, le 7 août 2006, la CSC-services publics en a rappelé les aspects principaux sur son site (parution du 7-8-2006): sa définition, son champ d'application, les dispositions pratiques, les obligations de l'employeur, ainsi que la procédure à suivre pour introduire le télétravail dans une administration. Sur ce sujet, la CSC indique notamment qu'il existe une *obligation d'information* au Ministre de la fonction publique qui comporte « un aperçu des télétravailleurs, de la durée du télétravail et de toute information utile en vue d'une évaluation globale ».

Cette information, si elle existe serait utile dans les procédures d'évaluation. Car jusqu'ici en effet, au niveau interdépartemental, l'information dont pouvaient disposer les représentants du personnel était relativement sommaire : dans le meilleur des cas, ils étaient informés de la mise sur pied d'un projet pilote dans un service donné, mais ses modalités, ses conditions, ses critères et sa durée ne sont pas débattus.

Il arrive cependant que le comité syndical de base d'une administration donnée soit plus directement saisi et associé à la discussion. Au bureau du Plan, par exemple, des syndicalistes participent au projet. Mais ce cas est spécifique.

5.1. Réticences syndicales

Il faut reconnaître que la perspective de télétravail n'est pas souvent accueillie favorablement par les organisations syndicales. Selon l'étude menée au Canada par l'association CEFRIO²⁴ sur l'attitude des syndicats face au télétravail, au Québec, les syndicats de fonctionnaires se sont montrés d'emblée hostiles à la fois parce qu'ils redoutaient de perdre le contact avec leurs affiliés et militants et parce qu'ils mettaient avant tout l'accent sur les désagréments possibles.

L'étude qualifie l'attitude des syndicats des pays de l'Europe du Sud, (France, Belgique, Italie) à l'égard du télétravail *d'idéologique* et l'oppose à l'attitude *pragmatique* des syndicats des pays du Nord et germaniques qui s'en sont, d'après CEFRIO, bien mieux accommodés.

Le rapport fait l'analyse suivante : « En, effet, tant que le sujet du télétravail n'est discuté qu'au niveau des principes, il est tout à fait normal pour les syndicats de s'inquiéter des conséquences possibles de sa prolifération dans les organisations. L'institution syndicale n'a-

²⁴ www.cefrio.qc.ca, Jean Boivin (Département des relations industrielles, Université Laval,), *Les Syndicats et le Télétravail*.

Rapport de recherche soumis au Centre francophone d'informatisation des organisations (CEFRIO), dans le cadre du projet de recherche « Télétravail : concilier performance et qualité de vie », coor. Marcel Gilbert, directeur Développement de projets, CEFRIO, Michel Audet, directeur Innovation et transfert, CEFRIO, et professeur en relations industrielles, Université Laval, mai 2001.

t-elle pas été mise en place pour défendre les conditions de travail de personnes salariées, rassemblées en grand nombre, sous un même lieu, travaillant sous une supervision étroite, à l'intérieur de plages horaires bien définies, un tel contexte créant les conditions indispensables au développement des solidarités nécessaires à l'action collective ? En établissant de nouvelles conditions où les travailleurs se retrouvent seuls à leur domicile, sans supervision, capables de contrôler leurs horaires de travail et pouvant ainsi mieux concilier les exigences de leurs vies familiale et professionnelle, le télétravail sape les fondements mêmes du syndicalisme tel qu'il s'est développé jusqu'à maintenant. » (p.3)

Il nous paraît intéressant d'évoquer ce débat, parce que cette image des syndicats reste encore présente dans les esprits quand il est question de mettre en place une expérience nouvelle. Dire aujourd'hui que le télétravail à domicile a totalement échappé aux risques sociaux²⁵ portés par le travail à domicile en général est excessif. Dans leur méfiance à l'égard du télétravail, ce sont précisément les risques de dépassements d'horaire, les exigences de productivité accrues, la non prise en compte des maladies, la difficulté de faire respecter les mesures de protection du travail et de prévention contre les accidents que les syndicats pointent. Comme on l'a vu, ces craintes ne sont pas nécessairement fantasmatiques mais elles ne doivent pas occulter le fait que les autorités publiques s'efforcent de respecter au mieux les lois et protections du travail.

Des éléments d'enquête que nous avons recueillis, il est ressorti que les syndicats se sont plus souvent trouvés absents. C'est-à-dire hors champ. D'un côté, les managers ne les ont pas associé aux projets, estimant sans doute suffisante une information préalable, et d'un autre, les agents engagés dans le projet n'ont pas jugé nécessaire de tenir leurs représentants informés de cette nouvelle situation.

Dans le privé déjà, certains représentants syndicaux avaient signalé cette discrétion de la part des affiliés, mais ils soulignaient que le contact était rétabli sitôt qu'un problème se posait. Ceci n'a pas encore été le cas dans la fonction publique, et ne le sera vraisemblablement pas tant que les agents jugeront que le télétravail est une faveur de la part de l'employeur. Il n'en reste pas moins que la situation peut changer, d'autant que la phase actuelle est considérée comme expérimentale.

Cette situation d'éviction des représentants du personnel sur le terrain même des expériences ne signifie pas que les télétravailleurs concernés bénéficient de toutes les garanties.

Mais de manière plus générale, le fait que jusqu'à présent, les organisations syndicales n'aient pas participé de manière active aux projets de télétravail ne signifie pas que leur rôle se limite au contrôle des procédures et des modalités pratiques. L'expérience canadienne rapportée par CEFRIO montre qu'avec l'introduction du télétravail dans la fonction publique qui s'est faite, comme en Belgique, à l'écart des organisations syndicales de fonctionnaires, les autorités avaient été tentées de systématiser une forme différenciée de gestion des ressources humaines. Le risque existe en effet qu'en décidant des règles et des procédures d'accès ou d'exercice de télétravail de manière unilatérale, l'autorité ne crée des catégories différenciées d'agents, chacun avec leurs tâches, responsabilités, charges, etc... sur base de ce seul critère. Or tel n'était pas l'objectif de l'introduction du télétravail.

²⁵ Par exemple l'absence de réglementation de la durée du travail.

Nous n'avons pas rencontré de représentants syndicaux de terrain dans les administrations où se pratique le télétravail, mais nous avons entendu dire qu'ils n'ont pas d'objection majeure à ce type d'initiative. Nous faisons l'hypothèse que ce n'est pas le télétravail en tant que tel qui pose problème, mais plutôt ce qu'il paraît annoncer en matière de bouleversement des rapports sociaux et de travail.

Chapitre VI. Discussion : Engagements à terme ; vers un nouveau modèle de travail ?

On peut se demander si les problèmes qui doivent être résolus à propos de l'organisation du « télétravail » comme celui de la mesure du travail accompli, de la productivité individuelle, du contrôle du temps de travail, du déplacement du lieu de travail, ou du partage des lieux de travail n'annoncent pas des changements dans les organisations du travail traditionnelles. Cela vaut pour le secteur privé mais aussi pour les administrations publiques qui occupent des agents statutaires.

Ces changements pourraient être considérés comme allant à l'encontre du statut de la fonction publique dont les règles en matière de reconnaissance des fonctions, d'avancement, d'évaluation du travail, correspondent à un modèle de travail administratif qui risque d'apparaître obsolète.

Plus généralement, le modèle du télétravail qui permet de travailler dans n'importe quel lieu à n'importe quelle heure transforme les rapports des salariés au travail. Avec le télétravail, se dessine un modèle de travail différent qui supprime la séparation entre la sphère du professionnel et du personnel sur laquelle est bâtie la société industrielle. On voit par exemple qu'un des problèmes majeurs rencontrés dans les évaluations qui ont été faites des expériences, celles de la mesure de la durée du travail ou du contrôle du respect des horaires prescrits s'avère quasiment insoluble dès lors que le télétravailleur échappe à la surveillance physique du manager. Pour contrôler le travail, seul compte le produit réalisé et peu importe le nombre d'heures passée à la tâche.

Petits arrangements avec le temps et l'espace

Et si on s'interrogeait non sur les effets du télétravail sur les conditions de travail, et la manière dont les télétravailleurs aménagent leurs conditions de travail à partir de leur situation de télétravailleurs, mais, à l'inverse, sur une prédisposition à pratiquer le télétravail à partir de conditions de travail données, lorsque tel type d'activité, ou tel type de profil prédispose à télétravailler.

L'exemple des chercheurs du Bureau du Plan est idéal, car la pratique de ramener du travail à domicile est antérieure à l'introduction des nouvelles technologies, mais que ces dernières ont simplement rendu plus aisées une pratique existante.

Comme le soulignent F. Matty, F. Routard et C. Teiger du CNRS dans leur contribution à l'ouvrage « la qualité du travail » édité par le Centre des études sur l'emploi²⁶ les études sur la durée du travail se sont plus intéressées aux problèmes de conciliation de la vie professionnelle et de la vie privée et à la qualification juridique qu'au contenu du travail qui est effectué en dehors des heures de travail.

²⁶ F. Moatty, F. Rouard et C. Teiger « Le travail *au delà* du travail : *au delà* des temps contractuels », in *La qualité de l'emploi*, col. Repères, La découverte n°456, Paris 2006.

L'enquête Chronopost de 2004 et l'enquête de terrain ont cependant montré que le travail qui est effectué en dehors des horaires habituels est le plus souvent un travail de lecture et d'écriture. Lire la documentation ou des ouvrages utiles au métier, rédiger des rapports, des notes relatives à l'activité professionnelle est souvent reporté en dehors des heures de travail, car considéré comme un « ajout » au travail, si utile soit-il. C'est alors qu'on évoque le besoin de calme et de solitude puisqu'il s'agit d'empiéter sur ses temps personnels.

On verrait, si on accepte cette hypothèse, que certains types de travaux de lecture et d'écriture prédéterminent *le travail hors travail (exo-travail²⁷)*, dans le temps comme dans l'espace. Et dans la mesure où *le travail hors travail* est choisi et volontaire, (par exemple parce que les travaux en cause exigent le calme), il améliore la qualité de l'emploi, quand bien même il dépasse le temps de travail contractuel. L'enquête citée montre sur ce point que, pour 62 % des « actifs sur-occupés », le dépassement n'est pas demandé par l'employeur, mais c'est le travailleur qui le juge nécessaire à la bonne qualité du travail fourni. Quoi qu'on en dise, la qualité du travail fourni est une préoccupation souvent exprimée par les télétravailleurs.

Certes, tous les travailleurs à domicile (tous les télétravailleurs) n'ont pas d'obligations de ce type. Plus le niveau d'études est élevé, plus les responsabilités augmentent, plus la nécessité de se documenter, de rédiger est importante (encore voit-on aussi des techniciens consacrer du temps à la mise à jour de leur documentation, mais ce temps d'étude va être considéré comme de l'inactivité par la hiérarchie), et plus il y aura de dépassements et donc une aspiration au télétravail ou au travail à domicile. Mais ceci a déjà été observé dans notre enquête dans la fonction publique.

A partir de là, s'il y a un lien entre les dépassements, la propension au télétravail et le niveau de formation ou de responsabilité dans l'entreprise ou le service, on pourra relever les discriminations de genre, puisque les hommes se verront vraisemblablement plus concernés que les femmes.

Paradoxe quand le télétravail est présenté comme un mode de conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

Préserver les temps sociaux

En reprenant la problématique sous l'angle des conditions de travail, alors le recours au télétravail devient une stratégie de protection. De quoi s'agit-il en réalité ? D'une surcharge de travail structurelle dont les travailleurs concernés doivent s'accommoder comme ils peuvent. En effet, voilà une série de tâches dont les contraintes sont mal calculées, et dans l'accomplissement desquelles on ne tient pas suffisamment compte du travail de lecture et d'écriture.

Vraisemblablement, l'évaluation du temps nécessaire est malaisée.

²⁷ Le terme est utilisé dans l'enquête Chronopost. Celle-ci a été publiée par la revue *Tempos* n° 3, janvier 2005. « Temps sociaux: les TIC changent-elles la donne ? » (La revue ne paraît plus. L'institut Chronopost n'est plus accessible.)

Du reste, toute évaluation est malaisée, en ce compris la qualité. C'est un problème constant, qui s'est posé avec acuité dans les expériences de télétravail à domicile soustraites à la surveillance par la hiérarchie.

Dans ces conditions de surcharge, le fait de travailler au domicile plutôt que de le faire au bureau après les heures peut être considéré comme un avantage et une compensation par un curieux phénomène d'inversion des causes et des conséquences : pour le prix du télétravail à domicile, la surcharge est acceptable.

DEEL 3: SOCIOLOGISCHE BENADERING (B)
Telewerkervaringen van ambtenaren

Hoofdstuk 1. Transversaal verslag van de telewerkervaringen

1.1. Inleiding

In dit en het volgende hoofdstuk komen de ervaringen van telewerkers aan bod. Onder welke voorwaarden kunnen ambtenaren momenteel telewerken? Wat heeft telewerkers ertoe gebracht om te telewerken? Wat zien zij als de voordelen en de problemen van telewerk?

In dit hoofdstuk worden de drie verschillende onderzoeksgroepen (zie §1.2.) gezamenlijk besproken. In het volgende hoofdstuk wordt alles sequentieel hernomen. Er is dus onvermijdelijk een overlap in het besproken materiaal (overigens ook met Deel II). Toch is het nuttig om het materiaal vanuit verschillende invalshoeken te overlopen.

1.2. De methode: gestructureerde panelgesprekken

Voor het onderzoek naar de praktijk van het telewerk bij de overheid werden panelgesprekken georganiseerd. Deze hadden vooral de bedoeling om telewerkers onderling tot een relatief open uitwisseling van ervaring te laten komen, en hen een discussie over de voordelen en nadelen van telewerk te laten voeren.

De contactname gebeurde eerst via de verantwoordelijken van de betrokken diensten, naar aanleiding van de interviews over de onderhandeling en organisatie van telewerk. De betrokken personen werden door de onderzoekers via een contactbrief ingelicht over de aard van het onderzoek en uitgenodigd voor het panelgesprek. Drie overheidsniveaus werden gecontacteerd: lokaal, regionaal en federaal. De volgende gesprekken werden georganiseerd:

- Op 19 oktober 2006: panelgesprek tussen vijf telewerkers van de stad Gent. Een van hen was personeelsverantwoordelijke en occasioneel telewerker, de andere vier waren structurele telewerkers, waaronder een taaladviseur, een vertaler en een graficus. (Verder aangeduid als de groep STAD GENT.)
- Op 27 november 2006: panelgesprek tussen vijf telewerkende dossierbeheerders in de administratie van het departement onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (Verder aangeduid als de groep VLAAMSE GEMEENSCHAP.)
- Op 24 en 30 oktober: panelgesprekken tussen respectievelijk twee en vier ambtenaren van de Federale Overheid. Vier onder hen waren dossierbeheerders. Twee hadden een meer coördinerende en adviserende functie. (Verder aangeduid als de groep FEDERALE OVERHEID.)

Bij het begin van elk panelgesprek gaf de moderator (i.e. een van de onderzoekers) een algemene inleiding over de aard van het onderzoek en de erbij betrokken onderzoeksgroepen. Vervolgens werd aan de panelleden gevraagd om eerst het eigen telewerk te schetsen, zowel qua algemene voorwaarden, als qua feitelijke dagelijkse invulling. Daarna werd overgegaan tot een discussie over de voordelen en nadelen van telewerk. De gesprekken werden meer

bepaald geordend volgens drie achtereenvolgende luiken:

- **De reglementaire voorwaarden van het telewerk.** Aan elk panellid wordt gevraagd om zich kort voor te stellen. Ieder vertelt iets over zijn functie en de dienst waarvoor hij werkt. Ieder geeft aan hoe lang hij reeds telewerkt en onder welke reglementaire voorwaarden dit gebeurt.
- **De praktijk van het telewerk.** In dit luik wordt ieder eerst gevraagd om voor zichzelf te noteren wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen een werkdag waarop hij telewerkt en een waarop hij op kantoor werkt. Vervolgens noteert de moderator op het bord de punten die door ieder worden aangebracht. Er wordt ook gevraagd om aan te geven welke verschillen er zijn tussen taken die men thuis doet en taken die men op kantoor doet. Ten slotte worden de inrichting van het thuishkantoor en de relaties met andere gezinsleden besproken.
- **De voordelen en nadelen van telewerk.** Ieder van de panelleden wordt gevraagd om eerst voor zichzelf te noteren wat voor hem de drie belangrijkste voordelen en de drie belangrijkste problemen of nadelen van telewerk zijn. Dit kan zowel betrekking hebben op de persoon zelf, op zijn gezin, op de werkgever, als op de samenleving in haar geheel. Ook dit wordt telkens door de moderator op het bord genoteerd, waarna de andere panelleden kunnen tussenkomen.

Vermits het om discussies ging en de panelleden elkaar interpelleerden, werden de kwesties met een zekere overlapping besproken. Toch kunnen hieronder de achtereenvolgende luiken worden hernomen.

1.3. De reglementaire voorwaarden van het telewerk

1.3.1. De telewerkvorm

In deze groepen zijn vrij uiteenlopende vormen van telewerk vertegenwoordigd, gaande van een persoon die een halve dag per week telewerkt, tot een die vier en een halve dag per week telewerkt. In alle gevallen ging het om personen die reeds minstens een jaar telewerkten. In die zin kan worden gesteld dat voor de panelleden hun telewerk ingebed en vanzelfsprekend is geworden.

Voor de dossierbeheerders (in de groepen VLAAMSE GEMEENSCHAP en FEDERALE OVERHEID) behoren tot diensten waar telewerk sterk vertegenwoordigd is, i.e. minstens zo'n 20% van het personeel telewerkt er. En dossierbeheerders die telewerken, doen dit "structureel", i.e. op regelmatige basis, en intensief, i.c. twee of meer dagen per week. Dat in de betreffende organisaties telewerk in de eerste plaats via deze groep wordt uitgeprobeerd, heeft wellicht te maken met het feit dat dossierbeheer in afzondering kan worden gedaan en zich ook sterk leent tot kwantificering. Men is dan verantwoordelijk voor een bepaald quotum van dossiers, waarbij voor het bepalen van het quotum ook rekening kan worden gehouden met de moeilijkheidsgraad van de dossiers.

Andere telewerkers die meerdere dagen per week telewerken, hebben vaak een heel specifieke functie. Dit geldt o.a. voor de vertaler en de graficus, die eveneens het grootste deel van hun taak in afzondering kunnen verrichten. De taaladviseur, dan weer, werkt

weliswaar samen met veel mensen, maar doet dit bijna uitsluitend via de telefoon, emails en een website.

Meer aanwezigheid op kantoor is vereist van andere administratieve functies, waar collega's of externen op je beroep moeten kunnen doen. In die gevallen is telewerk occasioneel van aard of anders "intens alternerend"; zo is er b.v. een persoon die steeds 's morgens op kantoor is (waarbij dienstvergaderingen ook steeds het 's morgens worden gehouden) en het 's middags altijd thuis werkt.

Twee opmerkingen dienen zich nog aan. Ten eerste, hoewel zoals gezegd het telewerk van de panelleden zelf vrij vanzelfsprekend is geworden, blijft het binnen de betrokken organisaties in hun geheel beschouwd, om een marginaal gegeven gaan. Ten tweede, in de diensten waar telewerk is geïntroduceerd, is dit aanvankelijk vaak een antwoord op een specifiek probleem, i.c. een of enkele ambtenaren die, al dan niet tijdelijk, invalide zijn. In de groepen FEDERALE OVERHEID en VLAAMSE GEMEENSCHAP speelt ook de woon-werkafstand een belangrijke rol als grond om telewerk in te voeren en als individueel criterium om telewerk toe te laten. In de groep STAD GENT daarentegen is de woon-werkafstand over het algemeen vrij klein; daar heeft dit criterium dus ook geen rol gespeeld bij de invoering van telewerk.

1.3.2. De regeling van de arbeidstijd en de arbeidsduur

In het algemeen geldt voor de telewerkers, dat ze minstens dezelfde faciliteiten qua arbeidstijden hebben als de niet-telewerkers. In alle diensten gelden voor het werk op kantoor glijdende werkuren, met te respecteren stamtijden. In de groepen FEDERALE OVERHEID en VLAAMSE GEMEENSCHAP geldt voor de telewerkende dossierbeheerders dezelfde regeling: van hen wordt verwacht dat ze gedurende de stamtijden thuis aan hun computer zitten en dus volledig bereikbaar en operationeel zijn. In de groep STAD GENT evenwel zijn de telewerkers voor het bepalen van hun arbeidstijden in principe volledig vrij. Des gewenst zou men als telewerker voor de stad Gent, in plaats van op de conventionele uren, uitsluitend het 's avonds en het 's nachts kunnen werken.

Verder gaat men er overal van uit dat de telewerker dagelijks de conventionele arbeidsduur presteert. Er is bij de telewerkers geen kennis dat zij zouden worden gecontroleerd op de tijd dat hun computer op het betrokken netwerk is aangelogd. Omgekeerd worden er voor telewerk evenmin ergens overuren erkend.

Ten slotte wordt van de telewerkende dossierbeheerders van de groep VLAAMSE GEMEENSCHAP vereist dat zij langer dan de conventionele arbeidstijd bereikbaar zijn: na 16h30 tot 18h00 moeten zij voor externe telefoons de permanentie van de dienst op zich nemen. Daar staat tegenover dat in deze groep het netwerk na 18h00 niet meer beschikbaar is. De groep VLAAMSE GEMEENSCHAP heeft dus, ook al zouden ze na 18h00 nog dossiers willen verwerken, daartoe niet de technische mogelijkheid.

1.3.3. De reglementaire infrastructuurvoorzieningen

Qua infrastructuurvoorzieningen zijn er gevoelige verschillen. De meest volledige voorzieningen zijn terug te vinden bij de groep VLAAMSE GEMEENSCHAP en bij de structurele telewerkers van de groep STAD GENT. In de groep VLAAMSE GEMEENSCHAP beschikken

telewerkers in principe thuis over dezelfde infrastructuur als op kantoor. Dit geldt tot en met de inrichting van het bureau, en het beschikken over een vergoede bijkomende telefoonlijn en gsm. De structurele telewerkers van de groep STAD GENT hebben die voorzieningen ook, maar bovendien kunnen zij, indien ze aantoonbare meerkosten hebben qua elektriciteit en verwarming, deze kosten eveneens inbrengen.

Voor de telewerkers van de groep FEDERALE OVERHEID gelden minder gunstige voorwaarden. Er wordt in de regel alleen een computer en een internetaansluiting voorzien. Telefoon- en gsm-kosten worden in het ene geval wel vergoed, in het andere dan weer niet.

De meest ongunstige regeling geldt dan weer voor de occasionele telewerkers van de groep STAD GENT. Zij krijgen in de regel geen enkele voorziening of vergoeding.

1.4. De praktijk van het telewerk

1.4.1. De feitelijke arbeidstijd en arbeidsduur

Over de feitelijke arbeidstijd, dus gedeeltelijk in contrast met de reglementering daarover, worden door de panelleden drie opvallende elementen gerapporteerd. Om te beginnen wijken telewerkers qua arbeidstijd slechts in beperkte mate af van mensen op kantoor. Voor sommige telewerkers kan dit natuurlijk moeilijk anders, omdat ze op de stamtijden on line aan hun bureau moeten zitten. Maar ook diegenen die geen reglementering kennen (i.c. de groep STAD GENT), blijken zich sterk aan het gewone kantoorritme te houden. Bovendien blijken telewerkende ambtenaren er zeer sterk op te staan dat ze tijdens de normale kantooruren voor iedereen bereikbaar zijn. Alle panelleden zeggen dat ze steeds hun gsm bij hebben. Ze staan er immers op, om te kunnen antwoorden zodra een collega hem wil bereiken.

Ten tweede is er een tendens om langer te werken. Dit geldt onder andere voor die dossierbeheerders van de groep FEDERALE OVERHEID die een dossierachterstand moeten inhalen. Zeer duidelijk geldt het ook voor iedereen die een bredere reeks taken en verantwoordelijkheden heeft. Die ambtenaren zeggen dat ze veel vaker aan een taak blijven doorwerken zonder op hun uren te letten. Ook houden ze vaak het 's avonds en tijdens het weekend hun binnenkomende mails in het oog. Hun collega's weten dat ze buiten de gewone kantooruren op hen beroep kunnen doen.

Het derde, en wellicht belangrijkste en meest positieve punt is dat de telewerkers over het algemeen voelen dat ze een grotere tijdssoevereiniteit hebben: ze hebben meer vrijheid over het begin- en einduur van hun werkdag en ze bepalen in grotere mate zelf in welke volgorde ze hun werktaken verrichten. Alle telewerkers kunnen hun werktijden zelf wat aanpassen, en op wat geschikter moment werken, hetzij volgens hun persoonlijke behoefte (b.v. wat later opstaan), hetzij volgens hun gezinsvereisten (b.v. eten klaarmaken, de kinderen naar en van school brengen, de kinderen opvangen). Typisch worden de vroege ochtend, de middagpauze en de late namiddag tussendoor gebruikt om enkele punctuele huishoudelijke- en gezinstaken op te nemen, om dan terug over te gaan op het vervullen van de arbeidstaak.

1.4.2. Het verrichte werk en de arbeidssatisfactie

De panelleden rapporteren unaniem dat ze op telewerkdagen beter presteren. Bij telewerk kan je rustig, geconcentreerd en over het algemeen ongestoord werken. Je werkt zelfstandig volgens je eigen planning, en je kan op het einde van de dag zien hoever je je planning hebt afgewerkt. Ten slotte werk je ook minder gestresseerd. Als je dan wat langer werkt, dan ervaar je dit niet als overwerk, ook omdat je je huishoudelijke verplichtingen beter in de hand hebt. Wanneer het werk veel creativiteit vereist, biedt telewerk een bijkomend voordeel. Omdat ongestoord en geconcentreerd werken makkelijker tot ideeën leidt.

Op kantoor daarentegen ben je een hele dag druk bezig, maar heb je op het einde van de dag vaak het gevoel weinig te hebben gepresteerd. De meeste panelleden, zeker de dossierbeheerders, werken op kantoor in landschapsbureaus, waar men vaak wordt afgeleid door collega's.

Panelleden die een hoog percentage van hun werk aan telewerk doen, i.c. 40 à 80 %, rapporteren daarentegen ook dat ze hun telewerk als vrij eenzaam ervaren. Je hebt af en toe behoefte aan afleiding en contact. Als je enkele dagen niet meer op kantoor bent geweest, ben je niet meer mee met de conversaties van anderen. Daarnaast is er voor intensieve telewerkers soms ook een probleem voor het werk zelf. Je hebt bijvoorbeeld een heel punctuele behoefte aan hulp en steun, waarbij het dan weer overdreven is om je collega's er telefonisch voor te storen. Er is veel kleine informatie die je op kantoor meepikt, en die je helpt bij het uitvoeren van je werk. Dit mis je bij telewerk. Ten slotte kan je bij frequent telewerk verveeld raken met je werkruimte thuis, ook omdat je werk en je privéleven in elkaar overlopen.

1.4.3. De relatie met collega's en oversten

Het is een evident gegeven dat collega's en oversten een telewerker niet zien werken. Op zich is dit geen probleem, omdat de meeste telewerkers ook een groot deel van de tijd op kantoor zijn, en omdat bij telewerk afspraken worden gemaakt over de arbeidstaken en prestaties. In zover dit op kantoor nog niet het geval was, versterkt de invoering van telewerk de verschuiving van "management by control" naar "management by objectives".

Toch is de onzichtbaarheid van het telewerken vaak een probleem. De meeste telewerkers krijgen wel eens jaloerse opmerkingen of sneren van hun niet-telewerkende collega's en oversten. Daardoor willen telewerkers des te meer het resultaat van hun werk benadrukken. Sommigen houden ook een precieze inventaris bij van hun dagelijkse prestaties.

Door op normale arbeidsuren te werken en door nauwgezet op hun bereikbaarheid te letten, zijn telewerkers de mogelijke kritiek van hun collega's en oversten voor. De neiging om langer te werken dan van hen op kantoor wordt verwacht (vooral voor de jobs met een waaier van taken), verklaren de telewerkers vanuit een zelfde onbehagen.

1.4.4. De feitelijke infrastructuurvoorzieningen

Telewerkers waarvoor reglementair geen infrastructuur wordt voorzien, hebben in praktijk toch minstens een laptop van het werk waarover ze kunnen beschikken. Omgekeerd, blijken de telewerkers die in principe kunnen beschikken over alle vergoedingen, daar in praktijk niet ten volle gebruik van te maken: er is van de structurele telewerkers van de groep STAD GENT niemand die ooit energie- of verwarmingskosten heeft aangerekend. Hoewel sommigen die

kosten als een reële meerkost ervaren, willen ze die niet verhalen. Ze ervaren het telewerk als te gunstig om dit punt aan de orde te brengen.

Alle telewerkers krijgen thuis toegang tot het intranet of een groepserver. Toch dienen met name dossierbeheerders zich met relatief veel papier tussen thuis en kantoor te verplaatsen. Hoewel telewerk de informatisering van dossiers stimuleert, blijft er een afhankelijkheid van de fysieke dossiers. In die zin moeten dossierbeheerders vaak afwegen welke dossiers ze thuis dan wel op kantoor zullen behandelen.

1.4.5. Het persoonlijk leven

Enkele telewerkers (i.c. mannen) brengen aan dat ze door te telewerken wat meer vrije tijd hebben en ook meer beschikbaar zijn voor hun vrienden. Voor het overige heeft telewerk, door de andere manier van werken, een aantal andere, duidelijke gevolgen voor het persoonlijk leven. Die gevolgen zijn hierboven al verspreid aan bod gekomen:

- Je kan blijven werken ondanks een ziekte of handicap.
- Je kan je arbeidstijden wat aanpassen aan je persoonlijk ritme.
- Je bent meer op je zelf aangewezen bij het uitvoeren van je werk.
- Je moet zelf grenzen aan je werk stellen.

1.4.6. Het gezinsleven

Bijna alle panelleden rapporteren dat ze door te telewerken meer gezinsmomenten hebben: b.v. er worden meer maaltijden samen met de partner of de kinderen genomen, of er is tijd om de kinderen naar en van de school te brengen.

Eveneens rapporteren zij dat ze meer mogelijkheden hebben om tussendoor kleine huishoudelijke- of gezinstaken op te nemen, b.v. je bent thuis zijn voor de kinderen (vroeg ochtend, middagpauze, late namiddag), of je bent thuis wanneer er een herstelling of een levering moet gebeuren.

Sommige telewerkers (i.c. vrouwen) stellen dat ze door te telewerken voltijds kunnen blijven werken. Als ze voltijds op kantoor moeten zijn, dan ontbreekt het hen aan mogelijkheden om kleine, maar tijdsgebonden huishoudelijke- of gezinstaken op te nemen.

1.5. De voordelen en nadelen van telewerk

Vele van de voorgaande punten worden hernomen wanneer de voordelen en nadelen van telewerk aan bod komen. De elementen kunnen als volgt worden gegroepeerd.

1.5.1. De voordelen

1.5.1.1. Efficiënter werken

Er is minder tijdverlies: zeker door minder woon-werkverkeer, maar soms ook door de mogelijkheid om immanent opduikende taken van thuis uit af te handelen. Je kan zelfstandiger werken, geconcentreerder en ongestoord. Je kan een werkpakket in een trek afmaken. Daardoor ervaar je minder stress en vermoeidheid. Ook in gevallen waar je toch veel werk moet afmaken. Mogelijk overwerk gaat niet ten koste van je dagelijks privéleven. Je moet geen onnodig verlof nemen wanneer je thuis moet zijn of wanneer je je half-ziek voelt.

1.5.1.2. Een beter persoonlijk leven

De meeste telewerkers kunnen meer op een zelf gekozen momenten werken (maar volgen wel de stamtijden). Sommige (i.c. mannelijke) telewerkers hebben meer vrijetijd en zijn meer beschikbaar voor hun vrienden. Het feit dat het werk gemakkelijker verloopt en meer in eigen handen is, leidt tot een hogere arbeidssatisfactie.

1.5.1.3. Een beter gezinsleven

De panelleden zijn unaniem over het feit dat hun gezinsleven door telewerk verbetert. Er zijn meer gezinsmomenten. En huishoudelijke zaken kunnen makkelijker worden afgehandeld. Het feit dat de gezinsleden de telewerker aan het werk zien, maakt hun arbeid voor de andere gezinsleden concreter.

1.5.2. *Problemen of nadelen*

1.5.2.1. Onzichtbaar werken

Een telewerker werkt alleen en kan in die zin eenzaam en op zichzelf aangewezen zijn. Door het feit dat hij voor zijn collega's en oversten niet zichtbaar aan het werk is, moet hij ook nadrukkelijker de resultaten van zijn werk laten blijken.

1.5.2.2. Onbegrensd werken

Een telewerker is geneigd dagelijks langer te werken. Hij wil ook vaker voor iedereen langdurig beschikbaar zijn.

1.5.2.3. Verdoken kosten

De overheden staan meestal niet in voor de inrichting van het thuisbureau (en dus al evenmin voor de ergonomische aspecten ervan). Dat is wel het geval voor de Vlaamse Gemeenschap, maar die mikt dan weer op minder kantooruimte.

Er is een taboe op het aanrekenen van extra energiekosten («We mogen blij zijn dat we mogen telewerken.»). Telewerkers zeggen vooral niet het onderste uit de kan te willen halen. Daarbij komt dat de meerkost moeilijk meetbaar is.

1.6. **Discussie**

Als de panelgesprekken in hun geheel worden overschouwd, dan blijkt dat telewerk door de

betrokken ambtenaren als zeer positief wordt ervaren. Daarmee blijft het de vraag waarom het telewerk dan tot zo'n kleine groep ambtenaren beperkt blijft. Een poging tot antwoord lijkt de volgende twee componenten te moeten omvatten.

Voor de overheid is er voor telewerk een reële meerkost, zeker als de bijkomende infrastructuurkosten correct vergoed worden. De enige overheid die dit doet is de Vlaamse Gemeenschap. Daar is telewerk evenwel gekoppeld aan een idee van flexibele kantoren, i.c. een reductie van de kantoorkosten en van daaruit van de kantoorruimten. Initiatieven waarbij de infrastructuurkosten min of meer ontkend worden of ten laste van de werknemer worden geschoven, zijn dan weer gedoemd om heel beperkt en informeel te blijven.

Er is ook een zeker wantrouwen van de hiërarchie. Daardoor blijft telewerk binnen een sfeer van uitzondering of *gunstmaatregel*. Vandaar ook de drang bij vele telewerkers om langer te werken en optimaal bereikbaar te zijn. Zodat vooral niemand zou kunnen insinueren dat ze het gemakkelijker hebben dan anderen. Dit leidt er op zijn beurt weer toe dat niet-telewerkende ambtenaren moeilijker over de streep naar telewerk kunnen worden getrokken.

Hoofdstuk 2. Sequentieel verslag van de telewerkervaringen

2.1. Inleiding

Zoals in het vorige hoofdstuk is gemeld, zijn er drie organisatorische eenheden waarop in dit onderzoek zowel met het management is gesproken als met de telewerkers zelf. Hieronder worden per organisatorische eenheid de elementen van deze gesprekken tegenover elkaar geplaatst.

Om de verschillende situaties van de telewerkers te verduidelijken zonder hen teveel te personaliseren, worden zij hieronder met pseudoniemen aangeduid.

2.2. Telewerk bij de Juridische dienst van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

2.2.1. Het telewerkbeleid

- Binnen de FOD WASO, met zo'n 1500 werknemers, telt de Juridische Dienst (JD) zo'n 40 werknemers, waaronder 25 juristen (of criminologen).
- In de JD is in 2002 een pilootproject voor telewerk opgestart voor één werkneemster met een lang woonwerkverkeer. In 2003 is er één andere persoon bijgekomen: ze had een langdurige ziekte die verhindert om naar het werk te komen, maar niet om te werken. De hefboom om het project te kunnen opstarten was dus het sociaal in acht nemen van de werksituatie van enkele werknemers.
- In 2004 is het project veralgemeend geworden. Er zijn 8 juristen betrokken, waaronder één man.
- De meeste telewerkers zijn slechts één dag per week op kantoor.
- In de regel gaat het om telethuiswerk. Eén persoon werkt in een satellietkantoor, i.c. in de lokalen van een inspectiedienst, op een kilometer van de eigen woning.

- Het werk op deze dienst leent zich tot een duidelijke kwantificatie. Het gaat om het verwerken van juridische dossiers, die uitmonden in het opleggen van administratieve boetes. De juristen kunnen duidelijk afgerekend worden op het aantal dossiers dat ze (kwalitatief correct) verwerken.
- Wie telewerkt krijgt voor het deel dat het telewerk in beslag neemt, 10% meer dossiers opgelegd.
- De werknemer krijgt een PC en een internetverbinding. Professionele communicatiekosten (telefoonkosten) worden eveneens vergoed. Voor het overige zijn er geen extra vergoedingen voorzien. Dat laatste is de *deal* geweest tussen kandidaat-telewerkers en oversten (en de dienst P&O).
- Oorspronkelijk was telewerk mogelijk gemaakt binnen een overeenkomst van bepaalde duur. Ondertussen - na de evaluaties - is dat geëvolueerd naar onbepaalde duur.

- De arbeidsorganisatorische ervaring is in de eerste plaats positief geweest. Er is minder kantoorruimte vereist. En er is minder absentisme. Er zijn evenwel van sommige oversten ook - van de kant van oversten - duidelijke negatieve bemerkingen geweest: (1) technische problemen met ICT; (2) de onzekere arbeidsproductiviteit van telewerkers en (3) moeilijkheden voor de dienst om snel te reageren op bijvoorbeeld een vraag van het kabinet.
- Voor de werknemers ligt het voordeel vooral in minder woonwerkverkeer. Gezien telewerk het grootste deel van de arbeidstijd in beslag neemt, is de keerzijde minder contact met andere werknemers.
- Informatisering van de dienst is in die zin beperkt dat er wordt gewerkt met externe papieren documenten. Er wordt dus gewerkt met dossiers die voor het telewerk fysiek moeten worden meegenomen.
- Er is een elektronische nieuwsbrief die beroepsmatige informatie verspreidt en de contacten tussen personen van de dienst faciliteert. Er is ook gewerkt aan een elektronische databank (Ginaa), waarmee meer documentatie elektronisch beschikbaar is.
- In afwezigheid van duidelijke algemene regels in verband met telewerk, blijven de regelingen enigszins informeel. Wel zijn er binnen de dienst een aantal gedragsregels uitgewerkt.
- Er is een organisatorische afspraak met de directeur-generaal zodat de telewerkers op verschillende dagen naar het kantoor komen. De door hen afgewerkte dossiers komen dus niet allemaal op hetzelfde moment binnen en kunnen dus gelijkmatig worden besproken.
- Telewerkers die terug voltijds op kantoor willen werken, kunnen dit in principe. Als de voltallige groep telewerkers evenwel plots zou willen terugkeren, zou er een acuut probleem zijn qua kantoorruimte.

2.2.2. Panelgesprek tussen telewerkers

Datum: 30 oktober 2007

panelleden: An, Bea, Christine en Dirk, FOD WASO, Directie Administratieve Boetes

Functionies

De panelleden zijn juristen en criminologen. Ze werken op de directie van de administratieve geldboetes op de FOD Werk, Arbeid en Sociaal Overleg. Dirk en An behandelen dossiers over discriminatie en bescherming van de privacy. Bea en Christine beheren geldboetedossiers.

Ze werken allen voltijds. Bea, Christine en Dirk zijn in de regel slechts één dag per week op kantoor. De andere dagen doen ze telethuiswerk. An heeft gedurende een jaar getelewerkt maar is daar nu mee opgehouden. Ze heeft momenteel een aanvraag ingediend om halftijds te kunnen telewerken.

Voorwaarden van het telewerk

Je kan slechts telewerken na één jaar dienst. Een telewerker moet meer dossiers verwerken dan een niet-telewerker. Dit als compensatie voor het feit dat je minder telefoons moet

beantwoorden of minder taken van het moment krijgt. De werkdruk is dus in principe gelijk voor telewerkers en niet-telewerkers.

Telewerkers hebben thuis een PC of notebook van de dienst ter beschikking. De adsl-lijn wordt vergoed. De telefoonkosten (met eigen huistelefoon of gsm) worden alleen vergoed bij presentatie van een gedetailleerde factuur. Omdat dit te veel rompslomp meebrengt, dient niemand de factuur in.

Tijdsbudget van een telewerkdag

Voor An en Bea is een werkdag thuis identiek aan een werkdag op kantoor. Ze volgen volledig de kantooruren. Er moet goed worden doorgewerkt, maar de doelstellingen in termen van kwantiteit aan verwerkte dossiers, kunnen binnen de normale werkuren worden gehaald.

Christine en Dirk daarentegen hebben zichzelf veeleer aangepaste persoonlijke werkuren gemaakt. De eerste heeft zich gesynchroniseerd met het werkritme van haar man. Ze werkt doorlopend van 11h tot 15 à 16h. Ze werkt ook 's avonds en soms in het weekend. Dirk schikt zich dan weer aan het ritme van de kinderen, die hij naar school brengt en afhaalt. Ook hij werkt vaak het 's avonds en soms in het weekend

Voordelen

Voor iedereen betekent telewerk een vermindering van de dagelijkse verplaatsingen. De vrijgekomen tijd wordt vrije tijd en tijd voor persoonlijke behoeften. Voor Dirk gaat het minder om vrijgekomen tijd, maar wel om meer flexibele tijd, i.c. meer beschikbaar zijn voor sociale contacten.

Algemeen wordt ook gesteld dat het met telewerk rustiger werken is. Je wordt niet gestoord, je bent volledig beschikbaar voor het werk. Iemand vermeldt dat de spanning van de dienst wegvalt bij telewerk. Je hebt minder last van vermoeidheid.

Twee personen vermelden dat je door telewerk meer zelf je werk kan plannen. Je kan je dossiers autonoom beheren. Er is geen direct tussenkomst van de hiërarchie (wel als het gaat over het halen van de doelstellingen).

Voor drie personen betekent telewerk meer synchronisatie van het gezinsritme. Je kan je afstemmen op het werk van je partner. Je hebt meer contactmogelijkheden met je familie.

Nadelen en problemen

Autonomie in het werk brengt ook een op te lossen probleem voort. Je moet je taken meer plannen. Je moet jezelf zo ver krijgen, om je aan het werk te zetten. Voor An betekende telewerk uiteindelijk teveel monotonie van de werkomgeving. Het werd voor haar te moeilijk om haar omgeving als een werkomgeving te ervaren. De panelleden werken dan ook tot 80% van de werktijd thuis.

Telewerk, zeker wanneer het zoals in deze groep een groot percentage van de arbeidstijd inneemt, leidt tot een gebrek aan sociaal contact. Door de werkomgeving thuis (b.v. weinig afleiding van collega's) wordt de monotonie van het werk benadrukt. Bovendien krijg je als telewerker hoe dan ook homogenere opdrachten. Je hebt minder variatie: steeds zelfde soort dossiers; geen vertalingen, geen vragen vanuit het kabinet.

Er zijn vooral ook problemen rond de zichtbaarheid van je werk. Je familie denkt dat je voor hen beschikbaar bent. Je krijgt minder appreciatie van het werk door je collega's of familie. Je hebt te maken met jaloezige collega's; je moet hen overtuigen dat je hard werkt. Als niet-aanwezige collega word je makkelijk over het hoofd gezien. Je hebt zodoende ook minder promotievooruitzichten.

2.3. Telewerk in het Agentschap voor Onderwijsdiensten van de Vlaamse Gemeenschap

2.3.1. Het telewerkbeleid

Het agentschap

Hoewel het de schooldirecties zijn die optreden als werkgever (het aannemen van leerkrachten; het bepalen van hun opdracht), is het het agentschap dat optreedt als derde betaler. Het controleert of de aanstelling conform de reglementering is, en maakt de loonberekening en betaling.

Voor het basisonderwijs en het secundair onderwijs zijn er aparte werkstations. Daarbinnen werken teams van om en bij de vijf à zes dossierbeheerders ("agenten"). De teams zijn gegroepeerd rond regio's en scholen. Ieder agent staat in voor zo'n kleine 1000 individuele dossiers in het secundair onderwijs en 1500 dossiers in het basisonderwijs. De fysieke dossiers bevinden zich op het kantoor in Brussel. Alle operaties gebeuren evenwel elektronisch. Ook de reglementering staat op het datanetwerk van het departement.

Historiek van het telewerk

Telewerk is er gekomen op initiatief van het HRM van het departement onderwijs. Overigens zonder overleg met de vakbonden. Alles ging van start in april 2000, weliswaar eerst als proefproject. Toen ging het om 16 agenten; vanaf 2002 is dat verhoogd tot 42 agenten (op een totaal van om en bij de 220). Zowel bij de telewerkers als bij de niet-telewerkers is er eenderde mannen en tweederde vrouwen.

Uit verscheidene evaluaties komt naar voor dat qua output en qua motivatie voor de werknemers het telewerk een groot succes is. Er zijn ook nog veel meer agenten die wensen te telewerken (om en bij de 80%).

De extra infrastructuurkosten worden geraamd op 50% hoger dan voor een niet-telewerker. De kantoorkosten kunnen omlaag gaan door o.a. office sharing. Er is reeds een eerste herstructurering gebeurd waarbij de meeste thuiswerkers een bureau delen.

Selectie

Door het beperkte aanbod van, en de grote vraag naar, telewerken zijn er strikte criteria over wie kan telewerken. Die criteria hebben in eerste orde te maken met geschiktheid en motivatie. In tweede orde speelt ook de combinatie arbeid-gezin (b.v. gezinssituatie, nood om de kinderen van en naar de school te brengen), en de woon-werkverplaatsingstijd.

Voorwaarden

Het is het management dat beslist hoeveel mensen kunnen telewerken en welke kandidaten worden geselecteerd. Telewerkers krijgen geen wijziging in hun statuut. Er wordt niets

contractueel bepaald. Wel tekent men een ontvangstbewijs voor de infrastructuur die men voor telewerk krijgt.

Het feitelijk functioneren

Naar gelang het werkstation en naar gelang de individuele arbeidssituatie werken telewerkers 2 of 3 dagen per week thuis. De telewerkers onderling werken op verschillende dagen thuis. Zodoende zijn er telewerkers die elkaar zelden of nooit zien. Zodoende ook, zijn er geen dagen waarop iedereen op kantoor aanwezig is. De groepschef moet voor afspraken met de agenten dan ook twee vergaderingen voorzien. Voor opleidingen of vergaderingen op afdelingsniveau komt iedereen naar de werkplek en wordt er niet thuisgewerkt.

Infrastructuur

De telewerkers zijn goed voorzien van infrastructuur. Vroeger hadden ze thuis een tweede computer, nu is die vervangen door een notebook, die ze over en weer meenemen. Daarnaast hebben ze een ADSL-verbinding, een printer en een aparte telefoonlijn (waarop de op kantoor binnenkomende telefoons worden afgeleid). Bovendien krijgen ze voor hun telewerk een aparte bureau-uitrusting. Overigens worden telewerkers die een treinabonnement hebben, aangespoord om over te schakelen op een railflex-formule.

Het thuiswerken

In principe zouden de telewerkers weinig papieren dossiers moeten meenemen. Alle gegevens en alle referentieteksten staan op het datanetwerk.

De arbeidstijd

Conventioneel werkt men op telewerkdagen 7h36. Net zoals voor de niet-telewerkers gelden er glijdende uren, namelijk tussen 7h30 en 18h00. Er gelden ook dezelfde stamtijden, namelijk van 9h15 tot 11h45 en van 13h45 tot 16h00. Overigens valt het datanetwerksysteem uit na 18h00. Je kan daarna niet meer verder werken, ook al zou je dat willen.

Ter compensatie voor het telewerk-voordeel wordt soms van de telewerker gevraagd om op brugdagen de permanentie voor het werkstation te garanderen. Voor de rest draaien de thuiswerkers mee in het systeem van permanentie van het werkstation, of ze die dag thuiswerken of niet.

De impact van het telewerk

Mensen die anders deeltijds zouden werken, kunnen nu voltijds werken. Ze kunnen het opnemen van dagelijkse gezinstaken, die op zich niet veel tijd innemen maar wel op vaste momenten moeten gebeuren, nu combineren met hun dagelijkse formele arbeid.

Er is wel een groeiend probleem om groepschefs te vinden: dit is een job die niet of slechts heel beperkt te combineren is met telewerk, terwijl de beste krachten vaak telewerken en het zo willen houden.

Evaluaties van het telewerk

Er worden sowieso beheersindicatoren bijgehouden (of men nu telewerkt of niet) via de Balanced Scorecard.. Daarnaast is er ook een kwaliteitscontrole op basis van steekproeven. Uit die steekproeven is gebleken dat de kwaliteit van het geleverde werk in ieder geval niet slechter is bij telewerkers. Er is eenmalig een expliciete controle geweest van de

bereikbaarheid van de telewerkers. Iedereen bleek bereikbaar te zijn.

2.3.2. Panelgesprek tussen telewerkers

datum: 27 november 2006

panelleden: Emma, Fanny, Geert, Heidi, Irene (chef), Vlaamse Gemeenschap, Agentschap voor Onderwijsdiensten

De personen en hun functie

In dit panelgesprek gaat het om een uitwisseling van ervaringen tussen vijf dossierbeheerders (“agenten”) in het Agentschap voor Onderwijsdiensten van de Vlaamse Gemeenschap: twee vrouwen van het werkstation basisonderwijs en twee vrouwen en één man van het werkstation secundair onderwijs.

Irene is groepschef, en heeft dus een coördinerende functie. De vier andere agenten hebben een zelfde functie: ieder beheert de dossiers van leerkrachten van een bepaald aantal scholen (het aantal is groter voor het basisonderwijs, omdat daar de scholen door de band kleiner zijn).

Elke school heeft op de Vlaamse Gemeenschap een vaste agent. Aan hem stuurt ze de elektronische gegevens door over het mandaat van de leerkrachten (b.v. aanstellingsperiode, opdracht). De agent controleert die gegevens, en regelt de betalingen van de leerkracht.

Telewerkregime

Alle vijf personen telewerken sinds meer dan twee jaar (sommigen reeds vanaf 2000). In de werkstations basisonderwijs en secundair onderwijs mogen de telewerkers drie dagen per week thuiswerken. Telewerkdagen en kantoorwerkdagen wisselen elkaar af. In de regel heeft ieder een vast ritme, waarvan op aanvraag kan worden afgeweken. Het maximum van drie telewerkdagen wordt niet altijd opgenomen (er kan bijvoorbeeld anders vertraging in de briefwisseling optreden); ook kunnen er korte periodes zijn dat er niet wordt getelewerkt (b.v. infosessies; de dagen voor de uitbetalingen).

Irene, de groepschef uit het basisonderwijs, werkt maar één dag per week thuis. Voor ze groepschef was, telewerkte ze eveneens twee dagen per week. De coördinerende taak vereist meer aanwezigheid.

Materiële aspecten van het werk thuis

Als dossierbeheerder moet je nogal wat papieren over en weer meenemen. Maar dat is over de jaren wel veel verminderd. Zo is de volledige (up-to-date) documentatie over de reglementering op de onderwijs-site terug te vinden. Ook kan de omkadering van elke school op de site van thuis uit worden gecontroleerd.

Telefoneren gaat even makkelijk van thuis uit als vanop kantoor. Je beschikt thuis over een tweede telefoonlijn. Overleg met collega's over de telefoon stelt geen enkel probleem. Scholen weten in beginsel niet of de medewerker thuis of in Brussel werkt. Als je van thuis uit iemand aan de lijn hebt dan zeg je in de regel niet dat je thuis bent. Alleen als je moet verduidelijken dat je in Brussel iets zal moeten opzoeken, doe je dat.

Taakverschillen bij het werk thuis en op kantoor

Over het algemeen kunnen taken zowel thuis als op kantoor in Brussel worden uitgevoerd.

Enkele activiteiten gebeuren alleen in Brussel: het versturen van brieven; het openmaken en doornemen van de binnenkomende post; het klasseren van stukken en dossiers; het opzoekwerk in fysieke dossiers; en het bespreken van probleemgevallen met de groepschef. Werken in Brussel betekent hoe dan ook makkelijker afgeleid worden door de gesprekken van anderen (men werkt in landschapsbureaus).

Hoewel je elke taak die je thuis doet, ook in Brussel kan doen, tracht je sommige taken voor thuis te behouden. In de regel zijn het taken die veel concentratie vereisen, b.v. het beantwoorden van lastiger emails en het schrijven van brieven; en het behandelen van dossiers waarvoor bijvoorbeeld de reglementering moet worden opgezocht. Thuis heb je soms het probleem dat je op een telefonische vraag niet kan antwoorden, omdat je het fysieke dossier nodig hebt.

Van de telewerkers voor het werkstation basisonderwijs wordt gevraagd om, voor de telewerkdagen, een dagagenda van behandelde dossiers bij te houden. Iets wat door de telewerkers van het secundair onderwijs als nogal nodeloos wordt ervaren.

Door je telewerk wordt je onafhankelijker en zelfzekerder: je gaat makkelijker dingen thuis opzoeken eerder dan om uitleg aan collega's te vragen.

De groepschef ten slotte coördineert zowel telewerkers als niet-telewerkers. In het basisonderwijs kan de groepschef in sommige periodes geen telewerk opnemen (m.n. vlak voor de betalingen en op het einde van het jaar). Deze beperking geldt niet in het secundair onderwijs.

Kwaliteitscontrole

De panelleden hebben er geen zicht op of ze thuis worden gecontroleerd (b.v. op in- en uitloggen). Er is nooit iets over opgemerkt. Wel is er een kwaliteitscel die steekproeven neemt van de behandelde dossiers. Op die manier kunnen de prestaties van telewerkers en niet-telewerkers worden vergeleken. Er zijn in ieder geval nooit klachten geweest.

Tijdsbudgetvergelijking tussen een telewerkdag en een gewone werkdag

- De vroege ochtend. Zowat iedereen kan op telewerkdagen wat later opstaan. Wie echt van ver met de trein moet komen, kan nu b.v. in plaats van om vijf uur kwart om zeven uur kwart opstaan. Wie kleine kinderen heeft, brengt hen naar school.
- De werkdag. Iedereen start tussen acht en negen uur, en houdt op tussen zestien en achttien uur. Er wordt in de regel even lang gewerkt als op kantoor. In piekperiodes werken sommigen b.v. al eens tot achttien i.p.v. tot zeventien uur.
- De middagpauze. Iedereen neemt een normale middagpauze. Wat niet belet dat als de telefoon gaat, je dan antwoordt. Twee telewerkers gebruiken op woensdag de middagpauze om hun kind van school te halen. Enkelen doen het 's middags een paar boodschappen.
- De late namiddag en vooravond. Na het werk doen sommigen de boodschappen (minder lange wachtrij) of gaan meteen over naar huishoudelijke of vrijetijdsactiviteiten. Wie kleine kinderen heeft, gaat hen van school halen.

Voordelen van telewerk

- Minder woon-werkverkeer (*vijfmaal genoemd*). Daardoor maak je tijd vrij voor andere activiteiten en ben je minder snel ziek of vermoeid.
- Bufferfunctie (*vijfmaal genoemd*):
 - Je bent thuis voor je (kleine) kinderen wanneer die niet op school zitten (op woensdagmiddag of op vakantiedagen, of wanneer je kind vroeger naar huis komt of ziek is);
 - Er is iemand thuis wanneer b.v. de wasmachine moet worden hersteld, of de ramen moeten worden herschilderd, of een poststuk wordt afgeleverd;
 - Voor die kleine, maar onmiddellijk te vervullen taken moet je nu geen verlof opnemen. Je kan ook blijven voltijds werken.
- Minder ziekteverzuim (*driemaal genoemd*). Je kan blijven werken als je wat ziek bent of minder mobiel. Op wat oudere leeftijd zou je zonder telewerk ook makkelijker geneigd zijn om je te beperken tot deeltijds werk.
- Meer vrije tijd (*tweemaal genoemd*). Met name tussen 16 en 18 uur. Na je werk kan je bijvoorbeeld onmiddellijk het gras afmaaien of gaan sporten.
- Efficiënter werken (*vijfmaal genoemd*):
 - je kan je werk plannen en naar plan uitvoeren - ongestoord door vragen of het geroezemoes van anderen;
 - je werkt rustiger, minder gestresseerd of afgeleid;
 - je stoort de anderen niet (je kan b.v. bij een concentratie vragende taak luidop spreken).

Nadelen van telewerk

- Minder contact met collega's (*viermaal genoemd*). Het is wel eenzaam werk. Je hebt soms behoefte aan wat divertissement. Als je verscheidene dagen niet op het kantoor in Brussel bent geweest, ben je niet meer mee met de gebeurtenissen.
- Twee bureaus (*driemaal genoemd*). Je moet dossiers meesleuren (hoewel de verdere informatisering dit de laatste jaren wel terugdringt). Je kan op sommige binnenkomende telefoons niet adequaat reageren omdat het dossier in Brussel ligt. Je leest je binnenkomende post en je verstuurt je buitengaande post met enige vertraging.
- Hogere prestatienormen (*driemaal genoemd*). Wie telewerkt krijgt enkele bijkomende taken. En wie goed presteert, krijgt hoe dan ook vaker extra vragen toegeschoven.
- Hogere energiekosten (*viermaal genoemd*). Je betaalt hogere verwarmings- en elektriciteitsrekeningen. Die rekeningen variëren natuurlijk sowieso van jaar tot jaar, zodat je niet precies kan zeggen hoe zwaar de factor telewerk weegt. Onder telewerkers is er ook een zekere schroom om dit punt onder de aandacht te brengen.
- Het private dringt door op het werk (*eenmaal genoemd*). Er is b.v. al makkelijker een vriendin die belt en die je in de verleiding brengt om 's middags verlof te nemen om samen te gaan shoppen.

2.4. Telewerk bij de stad Gent

2.4.1. Het telewerkbeleid

Achtergrond

- Einde de jaren negentig zijn er in Gent, onder impuls van de toenmalige schepen van personeel, werkgroepen rond en pilootprojecten over telewerk geweest. Er waren bijvoorbeeld enkele telewerkers bij de dienst bevolking; ook enkele tekenaars en bouwcontroleurs waren betrokken.
- De oorspronkelijke projecten waren gelieerd aan ideeën rond office sharing. Een link die bij de veralgemening verdwenen is. Op 20 december 1999 keurde de gemeenteraad het reglement op structureel telewerk goed. De veralgemeende toepassing van telewerk is in januari 2000 van start gegaan.
- Onder de huidige schepen is telewerk geconsolideerd. De toepassing heeft zich de laatste twee à drie jaar niet verder uitgebreid, ook al zijn er nu met de grotere verspreiding van laptops, meer mogelijkheden toe.

Algemene voorwaarden om te kunnen telewerken

- Telewerk gebeurt hoe dan ook op vrijwillige basis. Elk werk moet ook gewoon op kantoor kunnen worden gedaan.
- Om een toelating tot telewerk te krijgen is samenspraak tussen de medewerker en de dienstchef nodig. Sommige dossiers (aanvraag voor een dienst; individuele dossiers die kosten meebrengen) moeten ook worden voorgelegd aan de Adviescommissie Telewerk, die op haar beurt rapporteert aan het college.

Structureel telewerk

- Structureel telewerk gebeurt op regelmatige basis, i.e. een of meer vaste dagen per week.
- *Aanvraag.* Structureel telewerk moet via de dienstchef worden aangevraagd aan een adviescommissie Telewerk, die instaat voor de evaluatie van telewerk bij de stad Gent. Criteria: (1) de functie moet het toelaten, (2) de persoon moet geschikt zijn, (3) de dienst preventie moet akkoord zijn en voorschriften formuleren, (4) de materiaalkosten moeten geanalyseerd en geëvalueerd worden.
- *Kostenvergoeding.* Bij goedkeuring levert de stad de vereiste apparatuur. Telefoonkosten worden volgens de bestaande reglementen forfaitair terugbetaald. Andere kosten worden vergoed indien de medewerker een meerkost kan aantonen (in praktijk is dit nog nooit aangevraagd).
- *Toepassing.* Reëel maar zeer beperkt. Volgens cijfers van 2004: 16 personeelsleden (op een totaal van 4700)

Ad hoc telewerk

- *Aanvraag.* Het diensthoofd vraagt voor bepaalde functies in zijn dienst de toelating aan de Adviescommissie om te mogen telewerken. Individuele toelatingen vereisen een samenspraak tussen de medewerker, de dienstchef en de bedrijfsdirecteur. Er moeten afspraken worden gemaakt over de taak en de verwachte output.
- *Kostenvergoeding.* Onbestaande. Maar de medewerker kan in de regel feitelijk wel beschikken over een laptop van de dienst.

- *Toepassing.* Volgens cijfers van 2004: zo'n 220 personen over een 10tal diensten. Per persoon gaat het bij benadering om één thuiswerkdag per maand.

Arbeidstijden

Op telewerkdagen geldt conventioneel dezelfde arbeidsduur als op kantoor. Afspraken over de bereikbaarheid worden met de dienstchef gemaakt.

Welzijn op het werk

De dienst preventie heeft richtlijnen over thuiswerk. De werknemer moet akkoord zijn om deze na te leven.

Arbeidsongevallenverzekering

De stad is haar eigen verzekeraar. De stad verzekert telewerkers voor de arbeidstijden die de medewerker met de dienstchef heeft afgesproken.

Kantoorruimte

De diensten zijn verspreid over 160 gebouwen. Er zijn geen plannen meer voor office sharing.

2.4.2. Panelgesprek tussen telewerkers

datum: 19 oktober 2006

panelleden: Johan, Kathleen, Lea, Martine, Nina en Olivia

De personen, hun functie en hun telewerkregime

In dit panelgesprek zitten zes ambtenaren van de stad Gent bij elkaar. Zij komen uit uiteenlopende diensten.

Johan is grafisch vormgever op de dienst facility management. Hij stelt brochures op in de aangepaste huisstijl. Hij is ook projectleider voor het optimaliseren van het drukproces en verzorgt opleidingen die te maken hebben met de overgang van analoge naar digitale druktechnieken. Hij is alleen de maandag en de vrijdag op kantoor. Thuis werkt hij op een gewone computer, op kantoor heeft hij een performanter toestel.

Kathleen is adjunct van de personeelsdirectie op de dienst onderwijs. Ze heeft 17 personen onder zich. Ze heeft veel vergaderingen en werkt vaak buiten haar kantoor. Formeel gezien werkt ze op vrijdag thuis. In praktijk volgt ze gewoon haar afspraken. Ze moest evenwel formeel telewerk aanvragen, kwestie van van thuis uit toegang te krijgen tot bepaalde databestanden.

Lea werkt voor de sportdienst. Ze verricht op maandagen en woensdagen telewerk. Van daaruit stelt ze onder meer het reservatieprogramma op punt.

Martine werkt op de stafdienst als taaladviseur. Ze werkt viervijfde en is minstens een halve dag per week op kantoor. Thuis is ze tijdens de werkuren permanent bereikbaar via telefoon en email. Ze onderhoudt een website op het stedelijk intranet. Ze heeft thuis een tweede telefoonlijn. De telefoon op kantoor wordt afgeleid, en de mensen die haar opbellen, weten niet dat ze thuis werkt. Ze heeft thuis een apart bureau, waar de gezinsleden haar tijdens haar

werk niet mogen storen.

Nina is vertaler op de dienst protocol, waar zo'n twaalf mensen werken. Ze werkt één dag per week op kantoor. Vergaderingen van de dienst worden op die dag gehouden. Haar telewerk is er gekomen om medische redenen: een gedeeltelijke verlamming door een hersenbloeding.

Olivia werkt voor de personeelsverantwoordelijke van haar dienst. Ze stelt personeelsaanvragen op, maakt bestekken, stelt verslagen van vergaderingen op. Het 's morgens is ze op kantoor (dienstvergaderingen worden steevast het 's morgens gehouden). Het 's middags werkt ze thuis. Op die manier kan ze de kinderen opvangen als die vroeger thuis zijn. In 2004 werd ze genomineerd als e-mama van het jaar.

Tijdsbudgetvergelijking tussen een telewerkdag en een gewone werkdag

- Drie panelleden rapporteren dat ze op een telewerkdag 's ochtends iets vroeger beginnen te werken. Dat kan bijvoorbeeld zijn: al vroeg een aantal mails afhandelen.
- Toch neemt zowat iedereen op een telewerkdag meer tijd voor het ontbijt. Drie panelleden brengen de kinderen naar school.
- Vier panelleden geven aan dat ze op een telewerkdag meer familiemomenten hebben: het ontbijt; de kinderen naar school brengen en afhalen, het middaguur.
- Er is voor iedereen op een telewerkdag meer tijd om tussendoor een huishoudelijke taak op te nemen (de vaatmachine leegmaken, het eten opzetten, een email versturen naar de partner).
- Drie panelleden zeggen dat ze meer speling nemen op hun middagpauze. Die is langer of korter al naargelang de noden van het moment. Zij gebruiken ook de periode tussen 16h00 en 17h00 om sommige huishoudelijke taken op te nemen. Diezelfde panelleden werken 's avonds ook langer door.
- Twee andere panelleden houden zich daarentegen aan een vrij vaste dagindeling. Zij volgen volledig de kantooruren.
- Hoewel de reglementering over telewerk hen toelaat om volledig vrij hun arbeidstijden te bepalen, houden alle panelleden zich minstens aan de stamtijden. Gedurende die periode zitten ze zeker aan hun bureau en zijn ze voor alle collega's direct bereikbaar.
- Twee panelleden geven aan dat ze het 's morgens meer praktische taken afwerken en het 's middags het werk doen dat meer concentratie en reflectie vereist.
- Iedereen haalt aan dat hij op een telewerkdag beter geconcentreerd kan werken. Je wordt veel minder gestoord door kletsende collega's of externe of interne telefoons.
- Wel hebben de meesten de neiging om hun mails voortdurend te controleren.

Voordelen van telewerk

Een betere afstemming in het huishouden

- Je kan kleine huishoudelijke taken opnemen terwijl je je formeel werk blijft doen:
 - je bent er als je kind ziek is of geen school heeft (je hoeft daarvoor geen verlof op te nemen);
 - je bent aanwezig als de postbode een pakje moet afgeven of als er een vakman moet langskomen;
 - je maakt tijdens de middagpauze de vaatwasmachine leeg of je zet om 17u het avondeten al op het vuur.

- Er zijn duidelijke gezinsmomenten: samen ontbijten en middageten; de kinderen naar school brengen en ze afhalen.
- Je werk wordt zichtbaar voor de andere gezinsleden. De kinderen weten dat je bezig bent en dit stimuleert hun zelfstandigheid. Je partner of de kinderen werken ook al eens mee (b.v. cijfers nakijken; de layout van een tabel in orde brengen; een tekst nalezen).
- Momenten van overwerk gaan niet ten koste van het gezinsleven.

Productiever werken door soevereiniteit

- Je hebt je werk beter in handen. Je wordt niet gestoord of afgeleid; je kan geconcentreerd werken. Je kan werkpakketten plannen en ze ook afmaken.
- Je kan emergente problemen onmiddellijk en zonder je te verplaatsen oplossen.
- Je kan makkelijker creatief en inventief werk voorbereiden en afleveren.
- Werk in bijberoep—werk voor een tweede werkgever—wordt mogelijk.

Meer welzijn door soevereiniteit

- Er is minder stress: je bent minder afgeleid; je loopt niet van de ene verplichting naar de andere.
- Overwerk ervaar je niet als stresserend, omdat je het veel beter in handen hebt.
- Je spaart verplaatsing uit, die je gedeeltelijk omzet in arbeidstijd.

Nadelen en moeilijkheden bij telewerk

Onzichtbaar zijn

- Het is eenzaam werk. Zeker wie nauwelijks op kantoor komt, mist het sociaal contact.
- Voor allerlei kleine dingen die zich op het moment zelf stellen, kan je op kantoor de hulp van collega's vragen. Thuis kan dat niet.
- Je collega's op kantoor zien je niet werken. Als ze jaloers zijn, kunnen ze in twijfel trekken of je wel aan het werk bent.

Onbegrensd werken

- Er is zelfdiscipline nodig om regelmaat in het werk te houden. Er is wellicht opleiding en selectie nodig om meer mensen succesvol te doen telewerken.
- Je hebt de neiging nooit op te houden met werken. Een binnengekomen mail ga je sowieso lezen en beantwoorden.
- Je gaat meer werken omdat je dingen wil afmaken, maar soms ook uit schuldgevoel om toch maar te vermijden dat anderen zouden denken dat je niet aan het werk bent.
- Je beantwoordt ook altijd je gsm. Ook al bellen mensen je op scharniermomenten (b.v. vlak voor of tijdens je middagpauze).

Tekortkomingen van de infrastructuur

- Je hebt niet altijd de nodige fysieke dossiers ter beschikking om op een mail te kunnen antwoorden.
- Er zijn sommige regio's waar het moeilijk is om een bepaalde infrastructuur (i.c. VPN) geïnstalleerd te krijgen.
- Is je eigen kantoor wel ergonomisch? In praktijk is er geen inspectie van de werkplaats thuis.