

Statutaire tewerkstelling achterhaald?

Een voorzichtige toenaderingspoging van de publieke sector tot de marktsector

Janvier, R. & Janssens, K., (2003). *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerknemer is opgestaan!* Brugge: die Keure.

Sinds de (voorlopig?) laatste fase in de Belgische staatshervorming is Vlaanderen bevoegd om een eigen koers te varen ten overstaan van de Vlaamse plaatselijke en provinciale besturen. In het verlengde daarvan is werk gemaakt van een (voor)ontwerp van het Nieuw Vlaams Gemeentedecreet, annex Provinciedecreet. Onze aandacht gaat hier uit naar de invulling van de rechtspositieregeling van het personeel. In weerwil van de gestage toename van het aantal contractanten in overheidsdienst, houdt de regelgever in de genoemde ontwerpen van decreet de statutaire tewerkstellingswijze als regel aan. In het rapport 'De mythe van het statuut voorbij?' breken wij een lans voor de invoering van een eenvormige rechtspositieregeling voor de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten, uitgaande van de contractuele tewerkstelling.

Situering van het onderzoek

Het rapport 'De mythe van het statuut voorbij?' is opgevat als een haalbaarheidsstudie waarin wij hebben onderzocht in hoeverre het invoeren van een eenvormige contractuele rechtspositieregeling en de daaraan gerelateerde toepasselijkheid van de Arbeidsovereenkomstenwet voor alle overheidswerknemers op het plaatselijke en provinciale niveau, technisch tot de mogelijkheden behoort. Een uniforme rechtspositieregeling zou perfect kaderen in de huidige tendens naar deregulering. De bestaande en uiteenlopende regelgeving voor statutairen en contractanten wordt immers vervangen

door eenvormige en vereenvoudigde regelgeving. Bovendien zal deze evolutie het voeren van een modern personeelsmanagement enkel ten goede komen.

Logische vraag is: waarom niet onmiddellijk voor alle Vlaamse overheidsdiensten? Het antwoord is eerder pragmatisch: de gemeenschappen, de gewesten en de daaronder ressorterende openbare instellingen zijn gebonden door een koninklijk besluit¹ dat stelt dat de normale tewerkstellingswijze van statutaire aard is en dat contractuele tewerkstelling slechts uitzonderlijk toelaat. De plaatselijke en provinciale overheidsdiensten zijn echter niet gebonden door dit

federale besluit en kunnen hierin dus een voorttrekkersrol opnemen. Het is tegelijk onze stellige overtuiging dat dergelijke oefening de discussie over een uniforme rechtspositieregeling op de andere bestuursniveaus op gang zal brengen en voeden.

De klemtoon ligt op een technisch-juridische analyse rekening houdende met verworven inzichten in de voorwaarden voor een modern en meer flexibel personeelsmanagement in de publieke sector. Wij hebben geen politieke keuzes gemaakt. Zo blijft de vraag open of het bij het veralgemenen van de contractuele tewerkstelling volstaat om in bepaalde extra waarborgen te voorzien dan wel of

men aan de nieuwe overheidswerknemer zo veel mogelijk equivalente voordelen wil toestaan, zoals die momenteel aan het statutaire overheidspersoneel toekomen. Daarmee samenhangend vragen in het bijzonder de overheidswerkgevers een verhoogde flexibiliteit. Ten slotte mag men de kostprijs van het geheel niet uit het oog verliezen. Deze intellectuele oefening in twintig punten moet resulteren in een uitgebalanceerde nieuwe rechtspositieregeling voor een belangrijk deel van de Vlaamse overheidswerknemers.

Aandeel contractanten in stijgende lijn

Het spanningsveld tussen de statutaire en de contractuele tewerkstelling in de publieke sector is nog nooit zo groot geweest. De theorie is duidelijk: de normale tewerkstellingswijze is van statutaire aard. De contractuele tewerkstelling is daarentegen slechts uitzonderlijk en in bepaalde welomschreven gevallen toegestaan. In de praktijk echter blijkt dat het aantal contractanten in overheidsdienst almaar toeneemt. Deze vaststelling is op zich een aanzet om de klassieke argumentatie voor de principieel statutaire tewerkstelling te relativiseren en zelfs in vraag te stellen. Het gegeven dat de algemene beginselen van de openbare dienst, te weten de veranderlijkheid, de continuïteit en de (benuttings)gelijkheid, enkel uitwerking hebben binnen de strikt organieke openbare diensten, versterkt deze kritiek.

Toegespitst op de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, blijkt de theorie van het 'statuut' als regel en het 'contract' als uitzondering zeer ver van de praktijk verwijderd. In de gemeenten, de OCMW's en de intercommunales is al meer dan de helft van het personeel via arbeidsovereenkomst aangeworven. Enkel de provincies stellen nog meer dan de helft statutaire personeelsleden tewerk, maar ook daar zien we een niet te miskennen toename van het aandeel contractuele tewerkstelling. Niettemin opteert het voorontwerp van nieuw Vlaams Gemeentedecreet nog steeds voor hetzelfde conservatieve uitgangspunt, zij het dat de mogelijkheden tot contractuele werving ietwat ruimer zijn opgevat.² Hetzelfde dient gezegd van het op dit punt vrijwel identieke voorontwerp van Provinciedecreet.³ Verwacht wordt dat de kloof tussen

de arbeidsvoorwaardenregeling voor het statutaire personeel in vergelijking met die voor de contractanten alleen maar zal toenemen.

Pleidooi voor een eenvormige rechtspositieregeling

Deze gang van zaken ontlokte tal van reacties bij de betrokken actoren: zowel de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur als de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten – daarin bijgetreden door de Vereniging van de Vlaamse Provincies – en de vakbonden pleiten voor een uniforme rechtspositieregeling.

Binnen het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (SBOV) werd zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet opgezet. Uit de kwantitatieve studie vloeit voort dat 81% van de respondenten vindt dat alle personeelsleden van de gemeente dezelfde rechten en plichten zouden moeten hebben.⁴ Uit het kwalitatieve luik blijkt dat de geesten rijp zijn voor een eenvormige rechtspositieregeling uitgaande van de contractuele tewerkstelling en aangevuld met specifieke beschermingsmaatregelen.⁵

Ook vanuit het streven naar een modern personeelsmanagement zijn er nog verscheidene bijkomende motieven die de introductie van een eenvormige rechtspositieregeling schragen. Zo bemoeilijkt het naast elkaar functioneren van twee onderscheiden personeelscategorieën waarvoor eigen spelregels gelden, het opzetten van een eenduidig personeelsbeleid. Dit belemmert een voldoende efficiënt en effectief openbaar bestuur. Het verdient daarom aanbeveling een einde te maken aan het actuele tweesporenbeleid.

Daarnaast valt de verschillende behandeling van twee vergelijkbare personeelscategorieën die in feite hetzelfde werk verrichten voor eenzelfde tijdsduur, bij een zelfde werkgever niet langer objectief en redelijk te verantwoorden.

Ter vergelijking wijzen wij erop dat een respectabel aantal andere Europese landen, zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, Vlaanderen is voorgegaan in die tendens tot 'vermarkting' van de individuele arbeidsverhoudingen in de publieke sector. We zouden dus zeker niet geïsoleerd staan in geval van normalisering van de ar-

beidsverhoudingen tussen de marktsector en de publieke sector.

Uitdagingen

Dé uitdaging voor Vlaanderen is de invoering van een eenvormige rechtspositieregeling voor het personeel van de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten. De bedoeling is het verschil in arbeidsvoorwaardenregeling tussen statutaire en contractuele personeelsleden weg te werken.

Hogere rechtsnormen

De Belgische Grondwet geeft de geëigende organen op het plaatselijke en provinciale niveau de autonomie om hun eigen personeelsleden te benoemen en hun rechtspositie vast te stellen. Niets staat hierbij een eenvormige rechtspositieregeling die niet noodzakelijk moet vertrekken van de statutaire tewerkstelling in de weg.

Daarnaast legt geen enkele internationale wettelijke bepaling de verplichting op om in een verschillende rechtspositieregeling te voorzien voor personeelsleden naargelang zij in de particuliere sector, dan wel in overheidsdienst werken.

Aangezien de Vlaamse overheid en de plaatselijke en provinciale overheidsdiensten bepaalde federale wetten dienen na te leven, zijn we bewust binnen de contouren van deze federale regelgeving gebleven. Het betreft hier het arbeidsrecht, de sociale zekerheid, de ambtenarenpensioenen en het vakbondsstatuut.

Eenvormige contractuele rechtspositieregeling

Het nieuwe concept van de eenvormige 'rechtspositieregeling voor de overheidswerknemers op het provinciale en plaatselijke niveau', bestaat in het veralgemeend aanbieden van een arbeidsovereenkomst, verder aangevuld met specifieke – eigen aan deze werknemer en zijn werkgever – (beschermings)maatregelen. De toepasselijkheid van de Arbeidsovereenkomstenwet vormt hierbij het uitgangspunt, wat tegelijk met zich brengt dat een afwijking van de dwingende bepalingen van deze

wet enkel mogelijk is in het voordeel van de (overheids)werknemer.⁶

Daarbij gaan wij na hoe op gepaste wijze een aanvullende regeling mogelijk is binnen de grenzen van het Belgische arbeidsrecht.

Op het vlak van de personeelsinstrumenten – selectie, aanwerving, beoordeling of evaluatie, vorming, loopbaanbeleid en beloning – zal de overheid als werkgever vrijwel geen belemmeringen ondervinden om vanuit juridisch perspectief een eigen invulling te geven, rekening houdende met de particulariteiten van de publieke sector.

Op het stuk van de arbeidsvoorwaardenregeling of secundaire arbeidsvoorwaarden en het creëren van een passende zekerheid van contractuele tewerkstelling moet men bij het uitwerken van aanvullende en/of specifieke maatregelen wel rekening houden met de krijtlijnen die het federale arbeidsrecht in het algemeen en de Arbeidsovereenkomstenwet in het bijzonder trekken. Zo rijzen onder meer problemen op het vlak van de tuchtregeling omdat het arbeidsrecht niet toelaat de klassieke regeling voor de statutaire naar analogie toepasselijk te verklaren op het contractuele personeel. Toch menen wij dat een aangepaste en flexibele tuchtregeling die tegelijk de overheidswerknemers voldoende beschermt, mogelijk is.

In het verlengde daarvan besteden wij aandacht aan een alternatief om de toepassing van algemeen bindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten ook voor de contractanten in overheidsdienst op de agenda te plaatsen.

Verder onderzoeken wij de impact op de verschuldigde sociale bijdragen, waarbij duidelijk wordt dat het voor de plaatselijke en provinciale besturen als werkgever goedkoper is om contractanten tewerk te stellen.

Daarnaast brengen wij de bestaande gelijkenissen en verschillen in de sociale bescherming van beide groepen overheidspersoneel in kaart, gerelateerd aan haalbare voorstellen om tot gelijkwaardige waarborgen te komen. Zo zijn de contractanten in overheidsdienst op het vlak van de sociale bescherming bij ziekte, ongeval, privé-leven en moederschap duidelijk slechter af dan de statutairen. Zij genieten bovendien een werknemerspensioen, dat minder voordelig is dan een ambtenarenpensioen. Uit onderzoek kunnen we echter afleiden dat het juridisch mogelijk is om via aanvullende verzeke-

ring het beschermingsniveau op een vergelijkbare hoogte te brengen.

Voorts wijzen wij op de consequenties voor de bevoegde rechtsmacht. De meeste geschillen die rijzen in geval van statutaire tewerkstelling behoren tot de bevoegdheid van de Raad van State, ons hoogste administratieve rechtscollege. Voor de conflicten die betrekking hebben op de aanwerving, de tewerkstelling en het ontslag van de contractant in overheidsdienst zijn de arbeidsrechtbank en, in hoger beroep, het arbeidshof bevoegd.

Toekomstvisie

Wij pleiten ervoor om de teksten van het voorontwerp van het nieuwe Vlaamse Gemeentedecreet en Provinciedecreet grondig te herzien en in te schrijven dat de nieuw aangeworven personeelsleden bij de gemeenten en provincies onder de toepassing vallen van een eenvormige (contractuele) rechtspositieregeling. Deze decreten moeten op hun beurt doorverwijzen naar een uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering, dat verder gestalte zal geven aan bijkomende en specifieke beschermingsmaatregelen op arbeidsrechtelijk vlak en voor een juist evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit en tussen uniformiteit en maatwerk dient te zorgen. Deze spanningsvelden hebben we in de onderstaande figuur gevisualiseerd op een dubbele as.

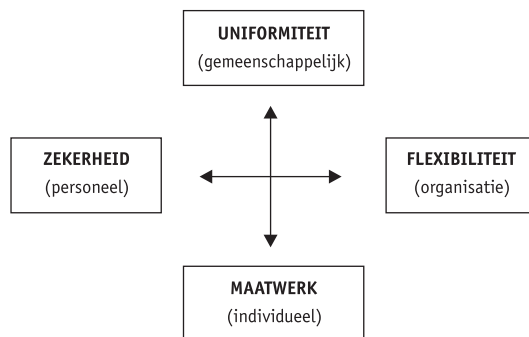
De werknemersorganisaties vragen voldoende waarborgen, annex zekerheid voor het personeel, daar waar de werkgevers(organisaties) voldoende flexibiliteit nastreven. Het spanningsveld op deze horizontale as spitst zich voornamelijk toe op de gelijke toegang tot de openbare dienst, de tuchtregeling, de schorsing in het belang van de dienst en de passende zekerheid van contractuele tewerkstelling.

Deze as wordt zowel letterlijk als figuurlijk doorkruist door de afweging van uniformiteit versus maatwerk. Hoe groter de eenvormigheid in de regelgeving die van toepassing is op alle personeelsleden die zijn tewerkgesteld op het plaatselijke en provinciale bestuursniveau, hoe groter de zekerheid voor ieder individueel personeelslid. Tegelijk wenst men een verantwoorde mate van autonomie die een beleid-op-maat op het plaatselijke en provinciale niveau toelaat. Men moet dus nagaan of

een bepaalde beschermingsmaatregel bij voorkeur wordt vastgelegd op het Vlaamse echelon voor alle plaatselijke en provinciale besturen, voor bepaalde groepen van vergelijkbare besturen of op het niveau van het individuele bestuur zelf.

Figuur 1.

Spanningsveld bij de verdere concretisering.



Besluit

Aan de hand van twintig punten, in evenveel hoofdstukken, bepleiten wij in het rapport 'De mythe van het statuut voorbij?' dat Vlaanderen – in het raam van het nieuwe Gemeentedecreet en Provinciedecreet – de invoering van een uniforme (contractuele) rechtspositieregeling voor de overheidswerknemers op het plaatselijke en provinciale niveau ernstig in overweging neemt. Laat ons de tijd nemen om de discussie aan te gaan over hoe we een invulling kunnen geven aan een modern en meer flexibel personeelsmanagement.

*Katleen Janssens
Ria Janvier
Universiteit Antwerpen*

Noten

1. K.B. 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 Gemeen-

schapscommissie, als ook van de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen (*B.S.* 9 januari 2001; *err.*, *B.S.* 20 januari 2001, eerste uitgave).

2. Art. 114 Voorontwerp Gemeentedecreet.
3. Art. 105 Voorontwerp Provinciedecreet.
4. Zie Meire, M., Waeye, H. & De Rynck, F. *Executive summary – Draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, augustus 2002, 10. Op te vragen via <http://www.steunpuntbov.be>. Met behulp van de zoekfunctie kunnen publicaties in de databank worden opgespoord.
5. Zie Bovy, S. & De Rynck, F., *Kwalitatief luik – Draagvlakanalyse van het nieuw Vlaams Gemeentedecreet*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, oktober 2002, p. 67, punt 4.4.6. Ook dit rapport kan via de in de vorige noot vermelde website volgens dezelfde werkwijze worden gedownload.
6. Art. 6 Arbeidsovereenkomstenwet.