

## **Over overheden, contractanten & ambtenaren: geen vrijblijvende “ménage à trois”**

**Ria JANVIER**

Hoogleraar Universiteit Antwerpen

Voorzitter Onderzoeksgroep Management & Bestuur

Academisch verantwoordelijke UAMS

*Ambtenaar: iemand die voor elke oplossing een moeilijkheid heeft.*

*A.E.W. THOMAS, Amerikaans auteur*

*Contractant in overheidsdienst: iemand waarvoor, ondanks alle moeilijkheden,  
een oplossing bestaat.*

*R.B.K. JANVIER, Pleitbezorger*



## HOOFDSTUK 1. GEVOELEN BIJ EEN GEVOELIGE MATERIE

### §1. *Déjà vu...*

1. Het overkomt iedereen wel eens, de “*déjà vu*”-ervaring. Bij een thema als “actualiteit en knelpunten van contractuele tewerkstelling in de overheid”, bekruipt dit gevoel ons als nooit tevoren. Al in 1986 waren wij geïntrigeerd door de gelijknissen en verschillen *qua* arbeidsverhoudingen in de publieke sector en de marktsector.<sup>1</sup> Een decennium later hebben wij een studie gewijd aan de contractanten in overheidsdienst.<sup>2</sup> Naar aanleiding daarvan hebben wij in een ander forum ook al aandacht gevraagd voor een aantal pijnpunten.<sup>3</sup> Eind 2003 ronden wij een onderzoek af over de mogelijkheden tot invoering van een rechtspositieregeling voor de overheidswerknemers op het provinciale en plaatselijke niveau, uitgaande van de contractuele tewerkstelling.<sup>4</sup> Kortom, wij hebben “het” al wel bekeken, maar houden “het” geenszins voor bekeken!

2. Tegelijk geeft de belangstelling voor dit thema ons immers een goed gevoel. Zoals wij verder in ons betoog nog zullen duiden, is de contractuele tewerkstelling in de publieke sector geen randfenomeen meer.<sup>5</sup> Het verheugt ons daarom dat tal van eminente collega’s rond dit thema werden samengebracht, om – elk vanuit hun expertise – bepaalde facetten van deze thematiek te benaderen.

---

<sup>1</sup> R. JANVIER en M. RIGAUX, “Individuele en collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke en de particuliere sector. Een beknopte juridische vergelijking” in BELGISCHE VERENIGING VOOR ARBEIDSVERHOUDINGEN (BVVA), *Ambtenarenbeleid en arbeidsverhoudingen*, Brugge, die keure, 1987, 37-139.

<sup>2</sup> R. JANVIER, *Contractanten in overheidsdienst*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 196 p.  
Zie ook R. JANVIER, “Aanwerving van contractanten in overheidsdienst” in M. RIGAUX en W. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Actuele problemen van het arbeidsrecht 5*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 395-468.

<sup>3</sup> Zie R. JANVIER, « Recrutement d’un agent contractuel (M/F) pour un service public, prêt à accepter l’insécurité quant à son statut juridique » dans X., *Les agents contractuels dans la fonction publique régionale*, Bruxelles, Bruylant, 1997, 185-217; R. JANVIER, « Contractor (M/F) required to work in a branch of public service and prepared for there to uncertainty about his/her legal position » in X., *Non-tentured staff in regional public service*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 177-210; R. JANVIER, “Gezocht contractant (M/V) voor een overheidsdienst, met bereidheid tot onzekerheid over zijn/haar rechtspositie” in X., *Contractuele personeelsleden bij de regionale overheden*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 191-223.

<sup>4</sup> R. JANVIER en K. JANSSENS, *De mythe van het statuut voorbij? De nieuwe overheidswerker is opgestaan!*, Reeks SBOV 2, Brugge, die keure, 2003, 375 p.

<sup>5</sup> R. JANVIER, “Contractanten bij de lokale besturen: geen randfenomeen”, *Lokaal* 16-30 juni 2003, 22-23.

## §2. *Pas encore lu?*

3. Onze vertrouwdheid met en geporteerdeheid voor de problematiek van de contractuele tewerkstelling in overheidsdienst die hebben geresulteerd in zeer diverse geschriften (*cf. supra*, §1), maken wel dat het ons moeilijk valt nog iets nieuws te brengen, iets wat u nog niet eerder hebt gelezen. Bijgevolg hebben wij ervoor gekozen om deze inleidende bijdrage niet zozeer als een wetenschappelijk epos op te vatten, maar veeleer als een vertelling over allerhande gevoelens die deze gevoelige materie oproept.

Aangezien wij kiezen voor de verhaallijn, mag u van ons geen uitgebreid voetnotenapparaat verwachten. Onze inspiratiebronnen zijn in detail terug te vinden in de hierboven aangehaalde publicaties. Wel geven wij u mee dat ons verhaal behoort tot het non-fictiegenre zodat wij er prat op gaan dat alles wat wij schrijven, – minstens vanuit juridische hoek – “echt” is. Daar staat tegenover dat we iedere gelijkenis met bestaande personen of toestanden met klem zouden willen ontkennen.

## HOOFDSTUK 2. VERTWIJFELING

### §1. *Zij bestaat wel, zij bestaat niet...*

4. Steevast begin ik mijn colleges – bijvoorbeeld over personeelsmanagement in de publieke sector – met de vraag: de overheid, wie is zij eigenlijk? Na meer dan dertig minuten oplijsten van instanties die onze studenten het overheidsaureool toedichten, zijn we het er steevast over eens: de overheid, zij bestaat niet. We weten ons vandaag geconfronteerd met een breed spectrum aan besturen en instellingen die een zogenaamd publiekrechtelijk cachet hebben.

Wat dat laatste betreft, staat het buiten kijf – of beter stelt niemand in vraag – dat de territoriaal gedecentraliseerde besturen publiekrechtelijke werkgevers zijn. Merk op, ik gebruik de term werkgevers en niet rechtspersonen, want ik ben nog steeds op zoek naar de wet, het decreet of de ordonnantie die onze gemeenten rechtspersoonlijkheid verleent, maar dat terzijde.

Het ijs wordt gladder indien we ons focussen op de constructies die tot stand komen in het raam van functionele decentralisatie. De regelgever heeft echter altijd gelijk en als we in de wetgeving het predikaat publiekrechtelijk zien opduiken, zijn we gerustgesteld en is het gevaar voor een uitschuiver geweken.

Soms is een en ander niet zo duidelijk ‘geregeld’, dan zoeken we best ons heil bij de Raad van State en zijn kwalificatie als administratieve overheid. Daar schieten we al een stuk mee op, maar voorzichtigheid blijft geboden. De Nationale Arbeidsraad bijvoorbeeld is zonder meer een publiekrechtelijke rechtspersoon, zo stipuleert de wetgever, maar wanneer de NAR adviezen uitbrengt, zijn die adviezen geen rechtshandelingen uitgaande van een administratieve overheid en bijgevolg geen voer voor de Raad van State. Omgekeerd zijn de privaatrechtelijke onderwijsinstellingen geen administratieve overheden in hun relatie tot het personeel, maar als zij officiële daden stellen – het uitreiken van diploma’s bijvoorbeeld –, vallen zij in die hoedanigheid plotsklaps wel binnen het bevoegdheidsressort van ons hoogste administratieve rechtscollege.

5. Wat doet dat er eigenlijk toe: overheid, publiekrechtelijke rechtspersoon, administratieve overheid..., hoor ik u denken. Wel, alles. Het uitgangspunt is duidelijk. Ofwel hebben we te maken met een publiekrechtelijke werkgever en dan geldt de theoretische stelregel dat de normale tewerkstellingswijze van statutaire aard is, daar waar de contractuele tewerkstelling de uitzondering is (*cf. infra*, hoofdstuk 3, §1). Ofwel staat het vast dat het om een privaatrechtelijke werkgever gaat en dan liggen de kaarten totaal anders, in zoverre in die hypothese uitsluitend contractuele tewerkstelling mogelijk is.

Passen we dit even toe op de gemeentelijke en provinciale VZW's. Mogelijk zijn ze in de huidige stand van de wetgeving niet echt 'legaal', omdat de gemeenten en de provincies als zodanig niet bevoegd zijn om een stuk van hun takenpakket over te dragen aan privaatrechtelijke organismen, maar ze bestaan. In de (nabije) toekomst zou daar verandering in komen. Het (voor)ontwerp van Vlaams Gemeentedecreet, *annex* Provinciedecreet erkent expliciet de mogelijkheid tot oprichting van extern verzelfstandigde gemeentelijke en provinciale agentschappen in privaatrechtelijke rechtsvorm. Met andere woorden de Vlaamse overheid is zinnens de gemeentelijke en provinciale VZW's een juridische bestaansgrond toe te kennen. Naar hun personeel zijn deze extern verzelfstandigde agentschappen in privaatrechtelijke rechtsvorm geen publiekrechtelijke werkgevers en dus zullen zij uitsluitend contractanten tewerkstellen, abstractie gemaakt van de vanuit de gemeente of provincie gedetacheerde ambtenaren.

## §2. *Wat onderscheidt haar van hem?*

6. Wat maakt het verschil tussen haar – de overheid – en hem – de werkgever uit de particuliere sector –? Zijn er alternatieve criteria om de scheidingslijn te trekken tussen de publieke sector en de marktsector? Alle suggesties zijn welkom.

Het dienen van het algemeen belang misschien? Met een dergelijk criterium verandert het gladde ijs naar ons aanvoelen in een moeras. Het invullen van de notie algemeen belang lijkt ons vooreerst erg variabel in de tijd en de ruimte. We hebben hier veeleer te maken met een filosofisch begrip dat zich moeilijk laat vatten in juridische termen. Bovendien durven wij niet te beweren dat geen enkele werkgever uit de particuliere sector taken van algemeen belang voor zijn rekening neemt.

Deze laatste overweging brengt ons geruisloos bij het onderscheid tussen zogenaamde organieke *versus* functionele openbare diensten. In de problematiek die ons beroert, is het markant dat het privilege van de statutaire tewerkstelling exclusief is voorbehouden aan de organieke openbare diensten. Functionele openbare diensten die taken van algemeen belang vervullen, maar per toeval in een privaatrechtelijke rechtsvorm zijn gegoten, moeten dit 'voorrecht' ontberen...

7. Nog een mogelijkheid om overheid van non-overheid te scheiden: het bekleed zijn met een deel van het openbaar gezag, is dat een goed idee? Daar valt wat voor te zeggen. Wat echter buiten kijf staat, is dat actueel dit facet niet de cesuur vormt.

Indien we ons zouden beperken tot de overheidsdiensten die voor een deel de emanatie vormen van het openbaar gezag, zouden we snel bij een afgeslankte

overheid terecht komen. De bijzondere korpsen beantwoorden aan deze omschrijving, maar zodra we buiten dit kader treden, liggen de zaken al minder eenduidig.

Vanuit het perspectief van het personeel bekeken, stemt het al dan niet bekleed zijn met een gedeelte van het openbaar gezag, overeen met het gekende onderscheid tussen organen en aangestelden. Ook dat onderscheid had van oudsher iets artificieels in zoverre bijvoorbeeld een chauffeur in dienst van het leger als orgaan werd aangezien, om de eenvoudige reden dat het leger zijn werkgever is en zijn werkgever een kerntaak van de overheid voor zijn rekening neemt. Een mogelijke parameter zou in dezen ook kunnen zijn, de functies waarvoor volgens de normen van de Europese Unie nog steeds de nationaliteitsvereiste mag gelden. Nogmaals, hiermee gaan we ons boekje te buiten, want hier en nu valt niet te ontkennen dat vele overheden weinig uitstaans hebben met de uitoefening van openbaar gezag.

**8.** Hoe dan ook, blijft onze vertwijfeling groot. De overheid als werkgever valt uiteen in een dispaaraat geheel van besturen en instellingen die uitsluitend aan het label van publiekrechtelijke rechtspersoon te danken hebben dat zij *normaliter* slechts per uitzondering een beroep mogen doen op het contractuele wervingsprocédé. Dit axioma nemen wij mee in onze verdere zoektocht omdat we het gevoel hebben dat theorie en praktijk niet onmiddellijk met elkaar sporen.

## HOOFDSTUK 3. GELOOF OF ONGELOOF

### §1. *Nemo censetur ignorare legem*

#### A. *Ja toch?*

9. Iedereen wordt geacht de wet te kennen en voor de overheid zelf die de regelgeving tot stand brengt, is dit de evidentie zelf. Ja toch? Wie pretendeert aan juridisch wetenschappelijk onderzoek te doen, is het aan zichzelf verplicht datzelfde doel na te streven, dus wij wagen het erop. Meer concreet gaan we op zoek naar het antwoord op de vraag in welke omstandigheden de onderscheiden overheidsdiensten contractanten kunnen aanwerven. Om het verhaal ietwat spannend te houden, gaan we echter niet in op de details.

10. Het uitgangspunt willen we zelfs niet ter discussie stellen, namelijk dat de normale tewerkstellingswijze in de publieke sector van statutaire aard is. Wie zijn wij immers om in te gaan tegen duidelijke instructies van de regelgever, daarin bijgetreden door een constante rechtspraak van de Raad van State.

#### B. *Niet mis te verstaan door de overheidsbesturen*

11. Nemen wij een vliegende start bij de federale overheid, met de Wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, die de Programmawet (I) van 24 december 2002 duchtig onder handen heeft genomen. Genoemde wet debiteert dat de personeelsleden die behoren tot het federaal administratief openbaar ambt, worden aangeworven in de hoedanigheid van statutair ambtenaar. De notie statutair ambtenaar lijkt ons een tautologie, maar heeft het voordeel niet voor misinterpretatie vatbaar te zijn. In de toekomst komt het aan de uitvoerende macht toe de omstandigheden te specificeren waarin er kan worden overgegaan tot de indienstneming van personen via arbeidsovereenkomst, met inbegrip van de voorwaarden en de modaliteiten van hun indienstneming en hun arbeidsvoorwaarden.

Deze laatste bepaling is nog niet in werking getreden zodat momenteel de vroegere regel zijn uitwerking behoudt, namelijk dat personen onder het stelsel van een arbeidsovereenkomst in dienst kunnen worden genomen uitsluitend om:

- aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, hetzij voor in de tijd beperkte acties hetzij voor een buitengewone toename van het werk;
- personeelsleden te vervangen bij gehele of gedeeltelijke afwezigheid, ongeacht of ze in dienstactiviteit zijn of niet, wanneer de duur van die afwezigheid

tot vervanging noopt, onverminderd de mogelijkheid om een statutair personeelslid door een ander statutair personeelslid te vervangen;

- bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen;
- te voorzien in de uitvoering van taken die een bijzondere kennis of ruime ervaring op hoog niveau vereisen, beide relevant voor de uit te voeren taken, ook wanneer de uit te voeren taken permanente opdrachten betreffen.

**12.** De overheidsbesturen op gemeenschaps- en gewestniveau zijn in de eerste plaats gebonden door het K.B. 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, ook wel “het koninklijk besluit tot bepaling van de algemene principes” of APKB genoemd. Dit besluit vindt uitwerking op het personeel van de diensten van de gemeenschaps- en van de gewestregeringen, net als op de personeelsleden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie. Het gaat meer concreet om het koninklijk besluit dat – in uitvoering van de bijzondere wetten tot hervorming van de instellingen – de krijtlijnen aangeeft binnen welke de onderscheiden gemeenschappen, gewesten en gemeenschapscommissies gestalte kunnen geven aan een eigen rechtspositie-regeling voor hun personeel, met uitzondering van de pensioenregeling.

Ook het APKB bevestigt de regel dat aan de personeelsbehoefte exclusief wordt voldaan door ambtenaren, met andere woorden door in vast dienstverband tewerkgestelde, statutaire personeelsleden. Het geeft tegelijk een omschrijving van de omstandigheden waarin “niettemin” personen bij arbeidsovereenkomst kunnen worden geworven. Die zijn vrijwel identiek aan de nog steeds geldende opsomming uit de Wet van 22 juli 1993.

**13.** Ook bij de provinciale en plaatselijke besturen is de statutaire tewerkstelling de regel. Dit theoretische uitgangspunt zien we in zoveel bewoordingen opduiken in diverse rondzendbrieven uitgaande van leden van de Vlaamse regering, waarin zij de resultaten van de opeenvolgende sectorale akkoorden uit de doeken doen. In de gemeenschappelijke krachtlijnen van 14 juli 1993 voor een samenhangend personeelsbeleid in de lokale en regionale besturen van het Vlaamse Gewest, beter gekend als de Krachtlijnen KELCHTERMANS, staat hierover te lezen: “*Contractueel personeel kan enkel tijdelijk, en strikt beperkt in aantal, worden aangenomen, op basis van een voorafgaand besluit van de gemeenteraad en voorzover een afdoende motivering wordt gegeven*”. De bijbehorende commen-

taar verwijst naar de hierboven al aangehaalde bijzondere situaties die een contractuele werving kunnen verantwoorden.

**14.** Voegen wij er voor de volledigheid aan toe dat het (voor)ontwerp van Vlaams Gemeente- en Provinciedecreet op dit punt weinig nieuws onder de zon brengt. Het personeel van de gemeente, respectievelijk de provincie bestaat uit personeelsleden in statutair dienstverband. In afwijking hiervan kunnen personeelsleden in contractueel verband in dienst worden genomen *primo* om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen, voor in de tijd beperkte acties, of voor een buitengewone toename van werk, *secundo* om personeelsleden te vervangen die hun betrekking niet of slechts deeltijds bekleeden of die tijdens een zolang periode afwezig zijn dat vervanging noodzakelijk is, *tertio* om bijkomende of specifieke opdrachten te vervullen en ten slotte om te voorzien in de personeelsbehoeften voor activiteiten die door een andere overheid gesubsidieerd worden. Stop, u hebt te snel gelezen: de drie klassiekers worden herhaald, maar let u even op de toegevoegde vierde potentiële exceptie op de regel van de statutaire tewerkstelling. Doet dit bij u nog geen belletje rinkelen, dan moet u vooral verder lezen...

### **C. *Mag het een beetje meer zijn voor de overheidsinstellingen?***

**15.** Op federaal niveau luidt het antwoord op het eerste gezicht ontkennend. De stelregel die voorkomt in de hierboven aangehaalde Wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken (*cf. supra*, B) – meer bepaald dat de aan te werven personeelsleden de hoedanigheid van statutair ambtenaar hebben –, vindt immers evenzeer uitwerking op een groot aantal openbare instellingen die onder het gezag, de controle of het toezicht van de federale overheid vallen, op de openbare instellingen van sociale zekerheid en in het algemeen ook op de federale openbare instellingen die onder de toepassing vallen van de Wet Toezicht Parastatalen.

Voorts is de nog steeds vigerende limitatieve lijst van omstandigheden waarin toch tot indienstneming onder het stelsel van een arbeidsovereenkomst mag worden overgegaan, eveneens bindend voor bepaalde openbare instellingen die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen. Er is echter wel een kleine opening gecreëerd door een uitzondering te maken voor de federale overheidsinstellingen die een financiële, industriële of handelsactiviteit uitoefenen.

**16.** Gegeven dat de publiekrechtelijke rechtspersonen die afhangen van de gemeenschappen, de gewesten, van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, gelijkelijk gebonden zijn door deze beperkende regels vervat in het APKB, lijkt ook voor hen niets ‘meer’ te

kunnen. Dat is niet volkomen waar, want het APKB laat de ruimte om bij decreet tot oprichting van een gemeenschaps- of gewestinstelling te specificeren dat voor de activiteiten die een publiekrechtelijke rechtspersoon verricht in mededinging met andere publieke of private marktdeelnemers, aan de personeelsbehoeften wordt voldaan door personen die bij arbeidsovereenkomst in dienst worden genomen. De bedoeling hiervan is *“rekening te houden met de behoeften van de instellingen van het zogenaamde ondernemingstype wanneer zij activiteiten verrichten in mededinging met andere publieke of private marktdeelnemers. In die omstandigheden is het aangewezen, niet alleen met het oog op het voortbestaan, maar vooral ook met het oog op de groei en positieve ontwikkeling van deze activiteiten, dat zij onder vergelijkbare omstandigheden met de andere marktdeelnemers kunnen werken”*.

Ook wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon voor het wezen van zijn opdracht in mededinging treedt met andere publieke of private marktdeelnemers, kan het oprichtingsdecreet bepalen dat aan de personeelsbehoeften wordt voldaan door personen met een arbeidsovereenkomst. Het verschil met de voorgaande hypothese is dat in het eerste geval contractanten kunnen worden aangetrokken voor bepaalde concurrentiegebonden activiteiten, daar waar in de tweede hypothese de mogelijkheid wordt opengelaten om – gegeven de concurrentiële positie op de markt – het volledige personeelsbestand op contractuele basis tewerk te stellen.

**17.** Wat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn aangaat, laat de OCMW-Wet zelf een aantal openingen om meer veralgemeend naar de contractuele tewerkstellingsformule te grijpen. In dit verband is de volgende passus uit de rondzendbrief BA 98/02 van 31 maart 1998 voor de plaatselijke overheidsdiensten van het Vlaamse Gewest sprekend: *“Specifiek voor de OCMW’s wordt er op gewezen dat de mogelijkheid van contractuele tewerkstelling dient behouden te blijven voor diensten en instellingen waar een flexibel personeelsbeleid noodzakelijk gemaakt wordt door de concurrentie met de private sector, de fluctuerende vraag naar de aangeboden dienstverlening of het projectmatig karakter van bepaalde activiteiten”*.

**18.** Vermelden wij voor de volledigheid dat de intercommunales – noem hen voortaan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met rechtspersoonlijkheid – in deze thematiek veeleer op de achtergrond zijn gebleven. Laat ons voor de eenvoud even aannemen dat het arrest SOLON uit 1979 nog steeds gelding heeft, wat met zich brengt dat de intercommunales de keuze hebben tussen het reglementaire en het contractuele regime.

#### **D. Klopt het plaatje?**

**19.** Laten we in de theorie geloven en aannemen dat de statutaire tewerkstellingswijze de enige echte, passende vorm is voor publiekrechtelijke werkgevers. Onze leermeesters hebben ons immers bijgebracht dat een tewerkstelling van het contractuele type moeilijk verzoenbaar is met de eigenheden van de publieke sector. Klassiek komen dan de algemene beginselen van de openbare dienst op de proppen, te weten de (benuttigings)gelijkheid, de veranderlijkheid en de continuïteit.

Uitgaande van de definitie van het statuut als een geheel van algemene onpersoonlijke bepalingen die de overheid eenzijdig oplegt en die de overheid ook unilateraal kan wijzigen, menen wij de continuïteit alvast te kunnen schrappen uit het lijst van verklarende factoren. Dat sommigen zich nog vastklampen aan de continuïteit om het stakingsrecht van het overheidspersoneel – merk op het gaat om alle personeelsleden, niet enkel om de ambtenaren – te negeren, is niet meer dan een vaststelling.

De (benuttigings)gelijkheid verklaart het algemene en onpersoonlijke karakter van de bepalingen die de ambtenaren regeren. De vraag rijst of ook in het geval van contractuele tewerkstelling niet een zelfde gelijke bejegening zich opdringt van wie zich in dezelfde toestand bevindt. Daar komen we verder nog even op terug.

Veranderlijkheid verklaart de noodzaak voor de overheid om eenzijdig de arbeidsvoorwaarden van haar personeel op te leggen en aan te passen. Klinkt het niet als muziek in de oren dat de overheid moet kunnen inspelen op de steeds wisselende behoeften van de openbare dienst? En zijn wij het er niet allemaal over eens dat het contract als wederzijdse rechtshandeling niet voor unilaterale wijzigingen vatbaar is? En zit er dus iets anders op dan noodgedwongen te concluderen dat contractuele tewerkstelling in overheidsdienst een *contradictio in terminis* is?

**20.** Merkwaardig is het dan toch dat precies het belangrijkste argument om de statutaire tewerkstelling te schragen, namelijk dat van de noodzakelijke flexibiliteit, wordt ingeroepen om op het contractuele wervingsprocédé over te stappen. Daarenboven hebben wij uit onze talrijke ervaringen met ‘het veld’ één ding onthouden: het statuut is een onwerkbaar rigied instrument dat de overheid als werkgever voor een blok plaatst.

Meer nog: is de concurrentie groot, dan vormt het inzetten van contractanten – desnoods over de hele lijn – de redding.

Maken wij een redeneerfout als wij tot de conclusie komen dat het statuut enkel passend is in een context waarin flexibiliteit en concurrentievermogen niet aan de orde zijn. Wanneer iedereen de mond vol heeft over de nood aan een per-

formante overheid die zich kan meten aan het gedachtegoed van het “new public management”, die steeds meer verantwoording verschuldigd is en die alles in het werk moet stellen om haar legitimiteit te behouden, moeten wij dan niet besluiten dat het statuut in dergelijke context niet langer past?

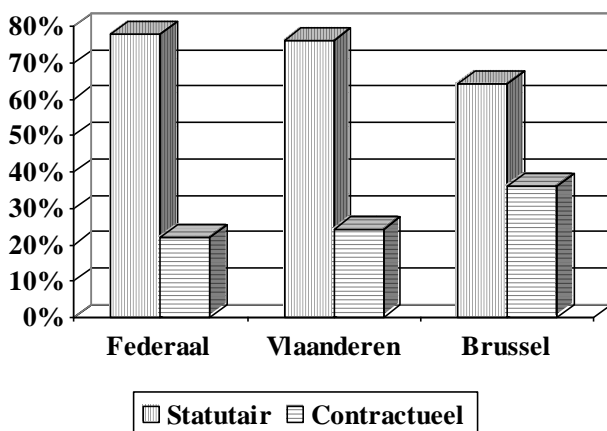
**21.** U hebt gelijk: we laten ons door onze gevoelens te veel op sleeptouw nemen. Voor zichzelf respecterende juristen is het ‘not done’ al te veel vragen te stellen bij wat is. En wat de theorie over de tewerkstelling in de publieke sector leert, is niet voor interpretatie vatbaar: het statuut als regel, de arbeidsovereenkomst als uitzondering.

## §2. *Omdat cijfers meer zeggen dan woorden...*

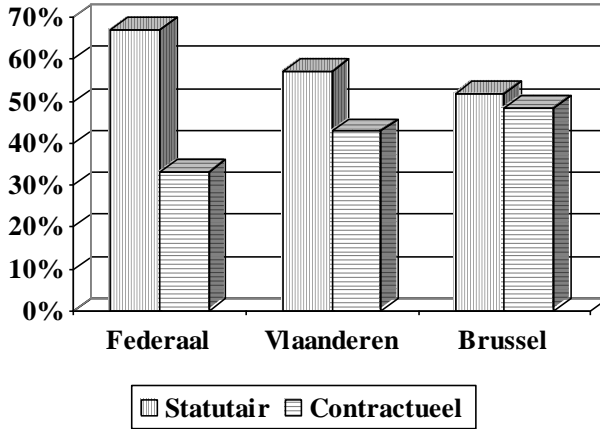
### A. *Geen commentaar?*

**22.** Nu willen we het even over een andere boeg gooien, door de toestand ter plekke op te meten. Hoe is het in de praktijk gesteld met de verhouding tussen statutair en contractueel personeel? Het is toch zo veel gemakkelijker om zijn geloof uit te dragen als dat geloof zich gesterkt weet door een aantal tekenen en indiciën. We verplaatsen ons naar het jaar 2001 omdat voor dit jaar de meest recente beschikbare cijfers zijn voor het merendeel van de overheidsbesturen en de publiekrechtelijke instellingen.

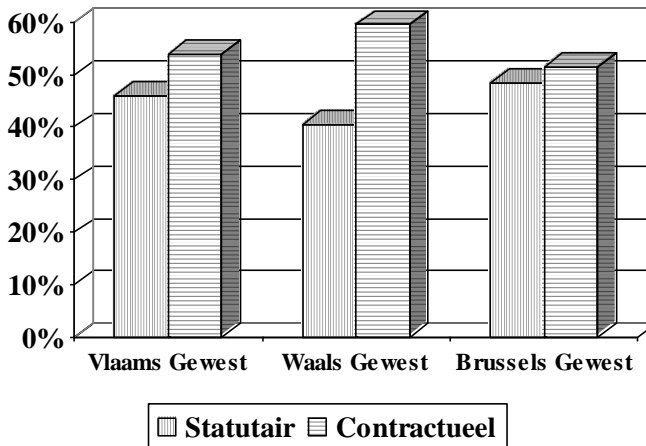
**Figuur 1 – Verhouding tussen statutaire en contractuele personeelsleden bij de overheidsbesturen (2001)**



**Figuur 2 – Verhouding tussen statutaire en contractuele personeelsleden bij de overheidsinstellingen (2001)**



**Figuur 3 – Verhouding tussen statutaire en contractuele personeelsleden in de lokale sector (2001)**



**Tabel 1 – Evolutie (1995–2001) per type lokale werkgever in het Vlaamse Gewest in absolute aantallen**

VLAAMS GEWEST	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Gemeenten</b>							
Statutairen	39.182	39.312	38.829	38.631	38.635	39.020	39.736
Contractanten	14.352	15.167	15.054	17.049	18.596	20.014	20.824
Gesco's	19.429	19.362	19.658	19.588	19.596	19.426	19.351
TOTAAL	72.963	73.841	73.541	75.268	76.827	78.460	79.911
<b>OCMW's</b>							
Statutairen	24.256	24.266	24.205	24.081	24.107	24.021	24.354
Contractanten	19.750	21.703	21.485	23.425	24.965	26.584	28.076
Gesco's	9.700	9.928	9.909	9.998	9.984	9.700	9.642
TOTAAL	53.706	55.897	55.599	57.504	59.056	60.305	62.072
<b>Intercommunales</b>							
Statutairen	3.676	3.956	3.997	3.995	3.941	3.890	3.866
Contractanten	2.300	2.799	2.650	2.841	3.171	3.393	3.742
Gesco's	321	288	310	307	281	256	242
TOTAAL	6.297	7.043	6.957	7.143	7.393	7.539	7.850
<b>Provincies</b>							
Statutairen	3.395	3.322	3.298	3.333	3.442	3.506	3.483
Contractanten	1.492	1.637	1.766	1.955	2.258	2.275	2.477
Gesco's	450	407	391	357	345	328	318
TOTAAL	5.337	5.366	5.455	5.645	6.045	6.109	6.278

**Tabel 2 – Evolutie (1995–2001) per type lokale werkgever in het Waalse Gewest in absolute aantallen**

WAALS GEWEST	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Gemeenten</b>							
Statutairen	20.761	20.925	20.543	20.560	20.383	20.489	20.910
Contractanten	12.441	12.734	12.380	12.834	14.367	15.695	16.326
Gesco's	11.550	12.180	12.392	12.886	13.430	13.876	13.701
TOTAAL	44.752	45.839	45.315	46.280	48.180	50.060	50.937
<b>OCMW's</b>							
Statutairen	8.881	8.918	8.775	8.737	8.600	8.511	7.490
Contractanten	11.805	12.365	12.486	13.255	14.336	14.713	14.639
Gesco's	4.052	4.291	4.296	4.474	4.555	4.680	4.740
TOTAAL	24.738	25.574	25.557	26.466	27.491	27.904	26.896
<b>Intercommunales</b>							
Statutairen	6.645	6.535	6.551	6.490	6.378	6.455	7.612
Contractanten	6.997	7.482	7.827	8.201	8.648	9.176	10.258
Gesco's	563	660	712	931	971	1.043	1.179
TOTAAL	14.205	14.677	15.090	15.622	15.997	16.674	19.049
<b>Provincies</b>							
Statutairen	6.645	6.535	6.551	6.490	6.378	6.455	7.612
Contractanten	6.997	7.482	7.827	8.201	8.648	9.176	10.258
Gesco's	563	660	712	931	971	1.043	1.179
TOTAAL	14.205	14.677	15.090	15.622	15.997	16.674	19.049

**Tabel 3 – Evolutie (1995–2001) per type lokale werkgever in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in absolute aantallen**

BRUSSELS GEWEST	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Gemeenten</b>							
Statutairen	10.692	10.895	10.819	11.027	10.996	11.158	11.273
Contractanten	6.468	6.971	7.035	7.205	7.444	7.815	8.394
Gesco's	1.348	1.349	1.236	1.223	1.273	1.272	1.257
TOTAAL	18.508	19.215	19.090	19.455	19.713	20.245	20.924
<b>OCMW's</b>							
Statutairen	4.483	4.390	4.291	4.179	4.040	3.544	3.389
Contractanten	5.338	5.667	5.972	6.151	6.597	5.896	6.317
Gesco's	526	506	479	501	520	542	544
TOTAAL	10.347	10.563	10.742	10.831	11.157	9.982	10.250
<b>Intercommunales</b>							
Statutairen	4.483	4.390	4.291	4.179	4.040	3.544	3.389
Contractanten	5.338	5.667	5.972	6.151	6.597	5.896	6.317
Gesco's	526	506	479	501	520	542	544
TOTAAL	10.347	10.563	10.742	10.831	11.157	9.982	10.250

23. Indien we ons beperken tot de eigenlijke overheidsbesturen, zoals getoond in *figuur 1*, blijft de schade beperkt. Federaal ligt de verhouding op ongeveer 78% statutaire personeelsleden tegenover 22% contractanten. Voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is dat 76% versus 24% en wat betreft het ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest komen we uit op 64% versus 36%.

24. Toegespitst op de overheidsinstellingen – gevisualiseerd in *figuur 2* –, liggen de verhoudingen al ietwat anders. Bij de federale openbare instellingen weten we ons geconfronteerd met 67% ambtenaren die het gezelschap krijgen van 33% contractanten. Binnen de groep van de Vlaamse openbare instellingen is 57,2% statutair tewerkgesteld tegenover 42,8% contractueel. Hierbij is abstractie gemaakt van De Lijn en VITO die uitsluitend contractanten in dienst hebben. De

Brusselse overheidsinstellingen zijn op hun beurt goed voor 51,6% statutaire personeelsleden, geflankeerd door 48,4% contractanten.

**25.** *Figuur 3* geeft alvast een eerste indruk van de toestand bij de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten in de onderscheiden gewesten. Gealarmeerd door deze globale cijfers, waren we het aan onszelf verschuldigd om enerzijds tot een verdere verfijning over te gaan door een opdeling te maken tussen de onderscheiden types van lokale overheden, en anderzijds de evolutie in kaart te brengen gedurende een periode van zeven jaar, gaande van 1995 tot en met 2001. We maken deze oefening voor elk van de gewesten. Het resultaat hiervan maakt het voorwerp uit van de *tabellen 1, 2 en 3*. We hebben er bewust voor gekozen om de absolute personeelsaantallen weer te geven omdat deze blote cijfers niet liegen. Voegen wij er bovendien aan toe dat het hier gaat om aantallen personeelsleden en niet om voltijdse equivalenten. Dit lijkt ons de enige juiste voorstellingswijze, omdat statutaire personeelsleden doorgaans *ab initio* voltijds worden aangeworven, terwijl het merendeel *de facto* deeltijds werkt dank zij het brede aanbod aan verlofmogelijkheden. Contractanten worden daarentegen in heel wat gevallen op deeltijdse basis gerekruteerd. Het rekenen in voltijds equivalenten zou door dit verschil in uitgangspositie een vertekend beeld kunnen opleveren, vandaar onze keuze voor aantallen.

We moeten de critici bijtreden in hun mening dat de toestand het meest schrijnend is bij de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dit was voorspelbaar omdat de OCMW-Wet zelf de theoretische mogelijkheden om een beroep te doen op het contractuele wervingsprocédé als het ware heeft geïnstitutionaliseerd (*cf. supra*, §1, C).

**26.** Belangrijker is dat we bij alle types werkgevers op het provinciale en plaatselijke bestuursniveau en voor alle gewesten in de loop der tijden een zelfde evolutie onderkennen.

Het aantal statutaire personeelsleden blijft ongeveer gelijk, wat zich voor een goed deel laat verklaren door het gegeven van de vastheid van tewerkstelling en de daaraan gerelateerde beperkte afvloeiingen binnen deze personeelscategorie.

**27.** Het aandeel van de gesubsidieerde contractanten is evenzeer vrij stabiel, wat dan weer te maken heeft met het feit dat de contingenten ervan zo goed als vastliggen.

Over het systeem van de gescos op zich valt evenzeer een boompje op te zetten voor zover het onze overtuiging is dat deze maatregel zijn doel enigszins voorbijschiet. Wij hebben het altijd zo begrepen dat de inzet van onder meer de gesubsidieerde contractuelen kadert in één van de veronderstelde missies van het lokale bestuursniveau, namelijk het creëren van sociale tewerkstelling die uitein-

delijk moet leiden tot een reïntegratie van de genoemde personen op de ‘reguliere’ arbeidsmarkt. In realiteit tekenen zich grote onderlinge verschillen af tussen de politiek terzake bij de diverse lokale overheden. Sommigen behouden het gescostelsel voor aan degenen die inderdaad tot de vermeende doelgroep behoren en stellen deze personen tewerk in veeleer ongeschoolde jobs. Anderen maken met graagte gebruik van de geboden mogelijkheden en zetten de gesubsidieerde contractuelen in op zogeheten kerntaken. Wat ze allemaal gemeen hebben, is dat het verloop binnen de groep van de gesco’s vrijwel nihil is, zodat men zich toch ernstige vragen kan stellen bij de finaliteit van dit werkgelegenheidsprogramma.

In een bredere context is het tegelijk een open vraag of het creëren van sociale tewerkstellingsmogelijkheden wel tot de opdracht van het lokale bestuursniveau moet behoren. Het beantwoorden hiervan vergt een breed maatschappelijk debat waarbij men zich bewust moet zijn van het feit dat het opleggen van steeds hogere eisen aan het ‘reguliere’ personeel veelal moeilijk verenigbaar is met de ingebakken tolerantie naar een beperktere productiviteit die *quasi* inherent is aan sociale tewerkstelling in de werkelijke betekenis. Bovendien kan men er niet omheen dat het aanbieden van sociale tewerkstelling ook een passende begeleiding vergt, waarvoor actueel op het lokale plan vaak de nodige expertise ontbreekt.

Tot slot hangt aan het huidige gescosysteem ook een financieel voordeel vast. Men zou bijvoorbeeld op het Vlaamse niveau het werkgelegenheidsbeleid en het aandeel van de lokale overheden daarin op autonome wijze kunnen herdenken. Onmiddellijk staat tussen dergelijke droom en de daad het praktische federale bezwaar dat de tewerkstelling van een gesubsidieerde contractueel gepaard gaat met een – federaal geregelde – vrijstelling van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid. In de wetenschap dat deze bijdragevrijstelling voor de Vlaamse lokale sector in 2001 goed was voor een besparing van 107.652.531 Euro, verliest deze discussie in één pennentrek haar vrijblijvende karakter.

**28.** Keren we terug naar het verzamelde cijfermateriaal... De meest markante vaststelling is dat zonder uitzondering er een gestage toename is van het aantal gewone contractanten, met andere woorden van personen die met een arbeidsovereenkomst zijn aangeworven en die als individu geen recht geven op een rechtstreekse subsidiëring van hun tewerkstelling.

### ***B. Zeg mij waarom!***

**29.** Ons geloof in de theorie is intussen aan diggelen geslagen en maakt van langsom meer plaats voor ongeloof. Waarom zijn de zaken wat ze zijn? Verlos ons uit deze geloofscrisis.

**30.** Een eerste reden waarom vooral bij de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten het fenomeen van de contractuele tewerkstelling welig tiert, is zonder twijfel de pensioenfinanciering. De pensioenen van het vastbenoemde personeel worden immers gefinancierd op basis van een omslagsysteem. Dat komt er – simpel gesteld – op neer dat de kostprijs van de pensioenen van de huidige gepensioneerden uit die sector worden omgerekend als een percentage dat elke overheid moet betalen op de wedden van de actieve statutaire personeelsleden. De daartoe verschuldigde werkgeversbijdrage bedraagt momenteel 20% en zal in de toekomst zeker niet naar beneden gaan, onder meer omwille van de (dubbele) vergrijzing waaraan elk pensioenstelsel het hoofd moet bieden.

Deze werkwijze brengt met zich dat het voor de provinciale en plaatselijke overheden goedkoper uitvalt om contractanten in dienst te hebben. Wie kan deze overheden verwijten dat ze naar hun geldbeugel kijken, zeker in tijden die – onder andere als gevolg van de peperdure politiehervorming en de liberalisering van de energiemarkten – zich kenmerken door een weinig rooskleurige toestand van de gemeentefinanciën.

**31.** Het staat buiten kijf dat de problematiek van de pensioenfinanciering deze van de toenemende contractuele tewerkstelling overstijgt, maar er tegelijk niet los van staat. We huiveren bij de gedachte van een alternatieve financiering door bijvoorbeeld de lokale besturen te verplichten om een pensioenbijdrage te betalen op de totale weddenmassa. Aan alles zijn er grenzen en met dit soort van gedachtespinsels zijn die naar onze smaak overschreden. Concreet zou dit betekenen dat (de werkgevers van) de contractanten in overheidsdienst mee zouden betalen voor het ambtenarenpensioen, daar waar zij zelf het op termijn moeten doen met een schamel werknemerspensioen.

Bij een ongewijzigd regime van pensioenfinanciering op de wedden van uitsluitend de statutaire personeelsleden rijst in bijkomende orde de vraag naar de solidariteit over de gewestgrenzen heen. Indien één van de drie gewesten orde op zaken zou stellen door opnieuw meer veralgemeend statutair aan te werven, is dit vooreerst waarschijnlijk slechts een druppel op de hete plaat, maar dit betekent tegelijk dat een deel van de pensioenlast van de gewezen personeelsleden van de lokale overheden uit de andere gewesten voor rekening komt van de plaatselijke besturen en instellingen in het ‘modelgewest’. Om het belang van een en ander nog eens duidelijk in de verf te zetten, geven wij hieronder de toestand weer in 2001 van het aandeel contractuele *versus* statutaire tewerkstelling bij de gemeenten in ieder van de drie gewesten. Deze **tabel 4** verschilt van de voorgaande doordat deze cijfers zijn uitgezuiverd, meer bepaald door het politiepersoneel dat voortaan deel uitmaakt van de politiezones, uit deze aantallen te weren. De achterliggende idee die ook bewaarheid bleek, is dat het personeel van de politie-

diensten hoofdzakelijk statutair is, waardoor de discrepantie waarschijnlijk nog groter zou zijn. Daarmee wordt het probleem inderdaad nog pijnlijker duidelijk.

**Tabel 4 – Gemeentepersoneel in de onderscheiden gewesten in 2001 met uitsluiting van het politiepersoneel**

	VLAAMS GEWEST	WAALS GEWEST	BRUSSELS GEWEST
Vastbenoemden	30.391 (43,65%)	15.525 (34,42%)	7.494 (45,42%)
Contractanten	20.072 (28,83%)	15.920 (35,30%)	7.753 (46,99%)
Gesco's	19.166 (27,52%)	13.656 (30,28%)	1.253 (7,59%)
TOTAAL	69.629 (100,00%)	45.101 (100,00%)	16.500 (100,00%)

32. De besturen zelf reikten ons nog een andere verklaringsgrond aan ter vergoelijking van hun aanwervingsbeleid, richting systematische inzet van contractanten: het scala aan gesubsidieerde initiatieven. Die zijn te onderscheiden van de gesubsidieerde tewerkstelling in zoverre in die hypothese niet de individuele medewerker die wordt geacht tot één van de risicogroepen te behoren, recht geeft op subsidies binnen het perspectief van een wedertewerkstellingsprogramma. Het betreft daarentegen de meest ruime waaier van initiatieven die vooral door de “hogere” overheid worden geïnitieerd en waarop de “lagere” besturen zich kunnen inschrijven. Spontane reactie van de nimmer goedgelovige wetenschapper: overdrijven de besturen niet een beetje?

Wij zijn de uitdaging aangegaan om een oplijsting te maken van de meest uiteenlopende gesubsidieerde initiatieven.<sup>6</sup> Iedere keer hebben we nagegaan of hieraan een personeelsverplichting was gekoppeld, wat slechts in de helft van de gevallen het geval is. Op de vraag of de overheidswerkgever de keuze had tussen statutaire en contractuele tewerkstelling, hebben we zelden een sluitend antwoord gevonden. Kan je dan de besturen ongelijk geven dat zij vanuit hun oogpunt het zekere voor het onzekere kiezen? Subsidiestromen van hogerhand zijn ondoorgrondelijk en het gevaar voor het plotsklaps toedraaien van de geldkraan is reëel.

<sup>6</sup> Zie R. JANVIER, “Overzicht (gesubsidieerde) contractuele tewerkstelling”, *Statuut Plaatselijke en Provinciale Besturen*, Mechelen, Kluwer, Actuele voorinformatie, oktober 2003, nr. 173.1, 41 p. en *Nieuwsbrief Werkgelegenheidsmaatregelen*, Mechelen, Kluwer, oktober 2003, nr. 23.1, 41 p.

In dat plaatje past de statutaire aanwerving moeilijk, al was het maar omwille van de inflexibiliteit die het statuut eigen is...

U dacht er misschien niet meer aan, maar wij zijn en blijven alert: wat stipuleert het (voor)ontwerp van Vlaams Gemeentedecreet en het spiegelende Provinciedecreet ook alweer? Als de tekst ervan ongewijzigd ooit het Vlaamse Parlement doorkomt, krijgt het inzetten van contractanten “*om te voorzien in de personeelsbehoeften voor activiteiten die door een andere overheid gesubsidieerd worden*” zelfs een wettelijke basis. De al bestaande werkwijze wordt daardoor uit de schemerzone van de pseudo-illegaliteit gehaald en zelfs decretaal verankerd zodat de besturen gewoonweg hun gangen kunnen gaan. Legt de Vlaamse regering die de pen van die decreten heeft gehouden, hiermee geen hypocrisie van formaat aan de dag? Getuigt het niet van een zekere volksverlakkerij als deze overheid schijnbaar het principe van de statutaire tewerkstelling als uitgangspunt handhaaft, maar in één adem de deuren wagenwijd openzet voor een verruimde contractuele tewerkstelling in het raam van het onuitputtelijke spectrum aan gesubsidieerde initiatieven. Kwatongen beweren dat dit wel een eens bewuste politiek van de Vlaamse overheid zou kunnen zijn om – vooral ten aanzien van de vakbonden – het probleem van de toenemende contractuele tewerkstelling scherp te stellen en de sociale partners ertoe aan te sporen zich erover te bezinnen.

**33.** De al aangehaalde overweging dat statutaire tewerkstelling en flexibiliteit, niet echt hand in hand gaan, brengt ons naadloos bij één van de andere hoofdmotieven die de lokale overheidsdiensten steevast inroepen om hun voorliefde voor de contractuele aanwerving kracht bij te zetten. Stroef, onwerkbaar, loodzware procedures, onmogelijkheid om goede elementen te belonen en slechte presteerders te sanctioneren, het zijn maar enkele predikaten die wij met de regelmaat van de klok horen over “het statuut”.

Waar er ook van aan is, het staat vast dat de besturen alsmaar creatiever worden in het aanboren van allerhande vluchtwegen om die spiraal van de inflexibiliteit te doorbreken. Van oudsher is het oprichten van gemeentelijke en provinciale VZW's één van de favoriete ontwijkingsstrategieën. De laatste jaren zien we ook een tendens waarbij de besturen hun toevlucht nemen tot het procédé van de autonome gemeente- en provinciebedrijven, waarvan iets minder duidelijk is of zij door dezelfde rigide voorschriften zijn gebonden als de gemeente of de provincie zelf. Niettegenstaande de toezichhoudende overheid – minstens in Vlaanderen – deze evolutie met argusogen volgt, houdt zij onmiskenbaar een gevaar in voor een braindrain van de beste medewerkers vanuit het moederbestuur naar het autonome bedrijf. Ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden komen er niet alleen omwille van het schaalvoordeel; de bevrijding van het juk van het rigoureuze statuut dat in hoge mate mee door het administratief toezicht vorm krijgt, is hierbij meegenomen. Helemaal te gek wordt het als overheden hun heil gaan

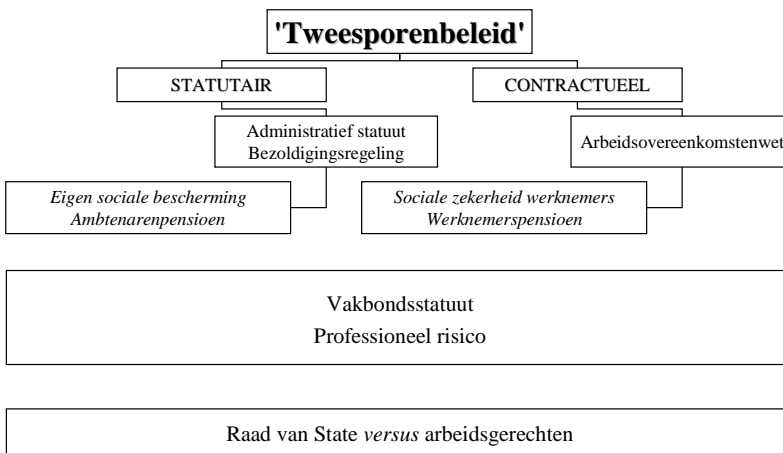
zoeken bij nog een derde tewerkstellingswijze, die van de aanneming, waardoor zij bereid zijn om de wetgeving betreffende de overheidsopdrachten te trotseren om bepaalde van hun activiteiten aan zelfstandigen uit te besteden.

## HOOFDSTUK 4. BOOSHEID

### §1. Tweesporenbeleid

34. Het onderscheid tussen de statutaire en de contractuele tewerkstellingswijze is geen vrijblijvende aangelegenheid. De kwalificatie in de ene of de andere zin heeft immers een aantal niet te miskennen consequenties naar de toepasselijke regelgeving. Het valt niet te ontkennen dat de overheidswerkgevers actueel – *nolens volens* – verzeilen in een tweesporenbeleid dat aan de hand van het onderstaande schema wordt geïllustreerd.

Figuur 4 – Tweesporenbeleid in beeld gebracht



### §2. Alles in stelling gebracht...

#### A. Voor het bewijs

35. Ons ongeloof slaat om in boosheid als wij nog meer in de diepte inzoomen op het huidige beschermingsniveau van de contractanten in overheidsdienst. In wat volgt, willen wij graag het bewijs aanbrengen van de stelling JANVIER. Die luidt: “*Contractanten in overheidsdienst zijn de slechtst beschermde personeels-categorie die ‘in ondergeschikt verband’ werkt*”.

## B. Sociale “zekerheid”

36. Op het vlak van hun sociale bescherming<sup>7</sup> is het genoegzaam bekend dat de voornaamste verschillen tussen contractanten en ambtenaren zich situeren in geval van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte of ongeval – en in mindere mate wegens arbeidsongeval of beroepsziekte –, bij moederschap en – last but not least – wat betreft de toepasselijke pensioenregeling.

37. Ruwweg komt het onderscheid in geval van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte of ongeval erop neer dat de contractanten het voor het grootste deel moeten stellen met een vervangingsinkomen voor rekening van de ziekteverzekering. Bedoeld vervangingsinkomen vertegenwoordigt klassiek slechts een bepaald percentage van het gederfde loon, dat op zijn beurt enkel tot een bepaald grensbedrag in aanmerking wordt genomen. Ambtenaren daarentegen vallen onder een totaal andere regeling die meestal merkkelijk voordeliger is, voor zover zij tijdens het ziekteverlof aanspraak kunnen maken op doorbetaling van hun volledige, niet begrensde wedde.

Tijdens de tijdvakken van moederschapsbescherming geldt een analoge regeling waarbij de contractanten een zeker loonverlies lijden, daar waar de ambtenaren hun integrale salaris behouden.

38. Niettegenstaande de arbeidsongevallen- en beroepsziektewetgeving in de publieke sector formeel geen onderscheid maken naargelang van de aanwervingwijze, is deze regeling niettemin vooral vanuit statutair perspectief geconcipeerd.

39. Dat het ambtenarenpensioen *rebus sic stantibus* voordeliger is dan het werknemerspensioen, is zoveel als een open deur intrappen.

Een eerste voordeel bestaat erin dat het ambtenarenpensioen wordt berekend op basis van de gemiddelde wedde van de laatste vijf jaar die in het vigerende beloningsstelsel altijd de hoogste wedde is, daar waar voor het werknemerspensioen het geactualiseerde loon van elk van de in aanmerking te nemen loopbaanjaar als basis dient.

Conform het ambtenarenpensioensysteem worden de noodzakelijke studiejaren gratis meegerekend als bonificaties; studieperiodes kunnen in het pensioen-

---

<sup>7</sup> Voor een gedetailleerd overzicht tot op datum van 1 januari 1990 verwijzen wij naar R. JANVIER, *Sociale bescherming van het overheidspersoneel*, deel A, Brugge, die keure, 1990, 85-402. Zie ook R. JANVIER, “D. Toepassingsgebied en bijdrageregeling overheidspersoneel: wetgeving en rechtspraak” in D. SIMOENS en J. PUT (ed.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1990-1996*, Brugge, die keure, 1996, 171-307 en T.S.R. 1996, bijzonder nummer, 171-307.

stelsel voor werknemers maar meetellen mits regularisatie, met andere woorden tegen betaling van een vrijwillige bijdrage.

Het ambtenarenpensioen is een individueel pensioen; het werknemerspensioen is gezinsgebonden. Bij een volledige loopbaan – die hoogstens 45 jaar beslaat – krijgt de ambtenaar 75% van de wedde waarop zijn pensioen is berekend. In die hypothese valt de werknemer terug op 60% van zijn gemiddelde loon van de hele loopbaan; slechts uitzondering ontvangt deze laatste 75%, namelijk als hij of zij een echtgenoot ten laste heeft die zelf vrijwel geen socialezekerheidsrechten heeft. Daarenboven verschillen de vigerende grensbedragen in het voordeel van het ambtenarenpensioenstelsel.

Tot slot is er het aan het ambtenarenpensioen eigen systeem van automatische perequatie, een doorn in het oog van de actieven, een zegen voor de niet langer actieven.

**40.** Sommige verschillen tussen de pensioenregeling voor de werknemers en die voor de ambtenaren zijn subtieler. Eén voorbeeld ter illustratie. Ambtenaren worden normaliter aangeworven in een ambt met volledige prestaties, met andere woorden voor een voltijdse betrekking. Vervolgens is het schering en inslag dat na afloop van de stage of proeftijd de statutaire personeelsleden gebruik maken van één van de vele verloven waarop zij kunnen bogen. Voor zover die verloven de kwalificatie ‘dienstactiviteit’ meekrijgen, worden de meeste van die afwezigheden gelijkgesteld met gewerkte periodes voor de vaststelling van de pensioenloopbaan. Contractanten in overheidsdienst worden wel geregeld in dienst genomen met een arbeidsovereenkomst voor deeltijdse arbeid. In die hypothese zullen zij slechts *pro rata* loopbaan jaren opbouwen voor hun pensioen. Hoewel beide categorieën in de feiten vaak een zelfde arbeidsvolume hebben, is het verschil op pensioenvlak hemelsbreed.

**41.** Op zich kan natuurlijk ieder verschil in sociale bescherming worden weg-gewerkt door het aanbieden van extralegale waarborgen. Vanuit juridische hoek is er geen beletsel om ook in de publieke sector vorm te geven aan zo’n bovenwettelijke verzekering.

Punt is echter dat de contractanten in overheidsdienst verstoken blijven van elke vorm van aanvullende voordelen. In de particuliere sector zijn de werknemers in tal van bedrijfssectoren gerechtigd op bijkomende garanties, veelal vastgelegd via collectieve arbeidsovereenkomst op niveau van het paritair (sub)comité, eventueel langs het construct van een Fonds voor Bestaanszekerheid om. Voor de publieke sector bestaat daarvan geen tegenhanger, al was het alleen al maar omdat daar geen CAO’s worden gesloten, gegeven de niet-toepasselijkheid van de CAO-Wet.

Voorts wijzen recente loonstudies uit dat niet minder dan 75% van de bedrijven een bedrijfspensioenverzekering hebben gesloten tot voordeel van hun werknemers. Deze overbruggen zeker niet allemaal het verschil tussen het werknemers- en het ambtenarenpensioen, maar aan zulk een systeem zijn onmiskenbaar bepaalde voordelen gekoppeld, vooral dan naar het geïndividualiseerde karakter van de pensioenopbouw en in bijkomende orde bijvoorbeeld ook wat betreft de vrijheid in aanwijzing van de begunstigde, de mogelijkheid om een uitbetaling in kapitaal te krijgen, enzovoort.

Hoewel juridisch de weg openligt voor het opzetten van een tweede pensioenpijler ten behoeve van de contractanten in overheidsdienst, zijn enkele Vlaamse gemeentebesturen die daartoe een poging hebben ondernomen, teruggefloten door de toezichhoudende overheid. Het belangrijkste bezwaar was het gevaar voor dubbele pensioenfinanciering: als de overheidscontractant het geluk heeft om een bepaald moment toch tot de rangen van de vastbenoemden te kunnen toetreden, tellen zijn jaren als tijdelijk personeelslid immers ook mee voor zijn ambtenarenpensioen. Akkoord, dat in die hypothese het eten uit twee ruiven, van het goede te veel is, want het opgebouwde extralegale pensioen is dan ook verworven. We zouden echter de contractanten in de publieke sector niet de kost willen geven die op het einde van hun loopbaan exclusief een werknemerspensioen genieten, niet minder, maar ook niet meer dan dat...

### C. *Verschillen in de rechtspositieregeling*

42. Wel vaker is de bewering dat de laatste jaren de loon- en arbeidsvoorwaarden van statutaire en contractuele personeelsleden steeds verder naar elkaar zijn toegegroeid. Wij onderschrijven dit standpunt voor zover het gaat om de plichten die op de contractanten rusten, maar wensen onmiddellijk een voorbehoud te maken indien de rechten van deze groep ter sprake komen.

43. Een hiërarchische loopbaan is niet weggelegd voor onze contractant in overheidsdienst zodat deze zich in zijn ambitie beperkt ziet tot het goed functioneren in de wervingsgraad.

Goed functioneren baat soms ook niet, gegeven dat bijvoorbeeld bij de Vlaamse overheid de meeste contractanten niet in aanmerking komen voor het doorgroeien in het raam van de functionele loopbaan. Gelukkig zijn er contractanten die uitstekende prestaties neerzetten en als doekje voor het bloeden een (eenmalige) functioneringstoelage krijgen. Een functionele loopbaan voor het contractuele personeel bestaat wel bij de Vlaamse lokale overheden, kwestie van de zaken niet erger te maken dan ze al zijn (*cf. infra*, §3).

Een tuchtregeling voor contractanten in de publieke sector moet kunnen, maar is veelal onbestaande. Het enige alternatief voor de berispende vinger is het ontslag, wat ook geen al te best vooruitzicht oplevert.

Een aantal verloven die toekomen aan de ambtenaren, staat ook open voor hun contractuele collegae, maar lang niet alle verlofmogelijkheden vinden gelijke toepassing.

Geen enkele rechtspositieregeling omvat – hoe embryonaal ook – een aanzet tot ontslagbescherming van de contractanten in dienst van de overheid. Dit staat in schril contrast met de vergaande vastheid van tewerkstelling die eigen is aan de ambtenaren, waardoor zij zelfs bij het verdwijnen van hun job het ‘recht’ hebben op het behoud van hun ambtenarenstatus.

**44.** Tot slot mag het duidelijk zijn dat de bestaande rechtspositieregelingen zijn geschreven vanuit het model van de statutaire tewerkstelling. Laat ons ter staving het voorbeeld nemen van de deeltijdse tewerkstelling waarvan de consequenties niet of niet adequaat zijn geregeld.

We hebben het al een paar keer ter sprake gebracht: als ambtenaar wordt men vrijwel altijd aangeworven voor een betrekking met volledige prestaties en zal men na afloop van de stage of proeftijd als de bliksem op een of andere vorm van verminderde prestaties – noem het een deeltijds arbeidsregime – overschakelen. Dit doet geen afbreuk aan de principieel voltijdse aanstelling en naargelang van het soort van verlof zal de gedeeltelijke afwezigheid een aantal welomschreven, vaak beste verteerbare gevolgen sorteren.

Contractanten worden wel van bij de aanvang op deeltijdse basis gerekruteerd en zijn veel minder goed af. De gevolgen van die deeltijdse tewerkstelling laten zich tijdens de tewerkstelling in hun meest extreme vorm gevoelen bij de vaststelling van de geldelijke anciënniteit die van belang is om de volgende trap in de weddenschaal te bereiken. Over de interactie met de pensioenwetgeving hebben we het al eerder gehad (*cf. supra*, B).

In de particuliere sector is het *minimum minimorum* dat deeltijdse werknemers proportioneel rechten opbouwen. In de publieke sector begrijpen sommige regelgevers dit anders. In de veronderstelling dat een contractant op Vlaams niveau halftijds werkt en het drie jaar anciënniteit vergt om de volgende triënnale in de wacht te slepen, is de regel dat onze contractant zes jaar moet wachten op zijn eerstvolgende weddenverhoging tot beloop van de helft...

Bovendien zijn talloze bepalingen toegespitst op het regelen van de gevolgen van de administratieve standen waarin een ambtenaar zich kan bevinden, en is de vertaalslag naar het equivalent voor de contractant in de vorm van de schorsingsgronden soms zeer gebrekkig.

45. Is het werkelijk allemaal kommer en kwel en put de contractant in de publieke sector nu echt geen enkel voordeel uit het feit dat hij mee het algemeen belang dient?

Er is toch de Wet Motivering Bestuurshandelingen? Inderdaad, maar veel meer dan de verplichting om de eenzijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst op afdoende wijze te motiveren – voor zover daar onder juristen dan al eensgezindheid zou over bestaan –, levert dit niet op.

En de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan, als dat geen troef is in het voordeel van het personeelslid? In de eerste plaats zijn er weinig toepassingen die de genoemde beginselen in relatie brengen tot de contractuele tewerkstelling in overheidsdienst. Hier ligt voorwaar nog een terrein braak voor juristen die zich op een originele manier eens willen uitleven. In tweede orde is aan de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een keerzijde. Door het feit dat de overheid ook als werkgever gebonden is door deze beginselen, zijn afwijkingen *intuitu personae* vrijwel uitgesloten en die mogelijkheid om voor een bepaald individu afwijkende bedingen in te schrijven, is nu precies – minstens in theorie – één van de leukere kanten van de arbeidsovereenkomst. Kortom, de contractant ondergaat wel alle beperkingen die eigen zijn aan het overheidsoptreden, maar moet voor een groot deel de geneugten ervan missen.

#### **D. Publieke sector versus marktsector**

46. Een contractant in overheidsdienst kan zich – gelukkig – beroepen op de minimumbescherming die de Arbeidsovereenkomstenwet te bieden heeft. Ook een aantal andere arbeidsrechtelijke wetten is gelijkelijk van toepassing op de werknemers uit de particuliere en de publieke sector, en soms zelfs op het voltallige overheidsperoneel.

Eén voorbehoud alvast betreft de regeling aangaande het educatief verlof die zich uitsluitend richt op de werknemers in dienst van een werkgever uit de particuliere sector. De volledigheid gebiedt ons te melden dat contractanten in de publieke sector – althans in sommige overheidsdiensten – in aanmerking komen voor het vormingsverlof. Dat laatste is echter frequent geconditioneerd en opgevat als een gunst, daar waar het educatief verlof een recht is en niet per definitie nuttig moet zijn voor de ontplooiende beroepsactiviteit.

47. Het schoentje wringt evenwel vooral bij de opbouw van aanvullende beschermingsmaatregelen. In de particuliere sector maakt die bovenbouw doorgaans het voorwerp uit van collectieve arbeidsovereenkomsten. De niet-toepasselijkheid van de CAO-Wet op de overheidswerkgevers leidt ertoe dat contractanten die bij hen in dienst zijn, hiervan verstoken blijven. Zelfs de algemeen bindend verklaarde CAO's die uitgaan van de Nationale Arbeidsraad en die alle werkgevers uit de

particuliere sector verplicht zijn te eerbiedigen, gaan aan de neus van de contractanten in de publieke sector voorbij.

**48.** Biedt het aan de publieke sector eigen vakbondsstatuut soelaas? Neen, minstens op papier beperkt het vakbondsstatuut zich tot de plicht van de kant van de overheid om de representatieve vakbonden te horen. Eens die formaliteit achter de rug, staat het de overheid vrij de voorgenomen maatregelen uit te vaardigen. Zelfs als een protocol van akkoord tot stand is gekomen, kan het overheidspersoneel zich niet op dat akkoord beroepen om de daarin gemaakte afspraken te verzilveren, om de eenvoudige reden dat zulk een akkoord niet rechtstreeks afdwingbaar is en geen welomlijnde plaats heeft binnen het rechtsverkeer.

En dan hebben we het niet eens over het *quasi* totale gebrek aan (ontslag)bescherming van de contractant-vakbondsafgevaardigde. Mogen we er dan op rekenen dat de statutair aangestelde vakbondsafgevaardigden en/of de eigenlijke vakbondsmandatarissen de kaart van de contractanten trekken? Dat is een volgende vraag...

### **§3. *Vakbonden: waar zijn jullie gebleven?***

**49.** Indien de vakbonden zich uitsluitend profileren als verdedigers van de statutaire personeelsleden, moeten we puur op mathematische basis concluderen dat zij – zeker op het provinciale en plaatselijke bestuursniveau – verworpen zijn tot vertegenwoordigers van een minderheid van het personeel.

We kunnen ons niet van de indruk ontdoen dat de vakorganisaties er al jaren een soort van struisvogelpolitiek op na houden. Ze steken hun kop in het zand en sluiten de ogen voor de onmiskenbare trend in de richting van een steeds groeiend aandeel van contractanten in overheidsdienst.

Zij gedogen dat de besturen hun toevlucht nemen tot allerhande vluchtroutes en zijn zich naar ons aanvoelen ook onvoldoende bewust van het dreigende gevaar voor privatisering, waardoor zij hun greep op het geheel van de publieke sector volledig zullen verliezen.

**50.** Wij hebben een zeker begrip voor het lastige parket waarin de overheidsvakbonden zich momenteel bevinden, maar hebben het iets moeilijker met de zweem van schijnheiligheid die zij daarbij aan de dag leggen.

In tal van pamfletten worden de “echte” ambtenaren gesust door het door dik en dun verdedigen van de statutaire tewerkstelling. Ons slecht karakter laat ons begrijpen dat het hem vooral te doen is om de vaste tewerkstelling die sommige vakbonden kwalificeren als een belangrijke sociale verworvenheid die ze de komende jaren nog stevig moeten verdedigen. Later zullen wij u er nog proberen

van te overtuigen dat vastheid van tewerkstelling en een aanstelling in statutair dienstverband twee van elkaar te onderscheiden zaken zijn.

Tegelijk bepleiten dezelfde vakorganisaties binnenskamers niettemin bepaalde voordelen voor de contractanten. Vooral op het lokale niveau – waar de nood hoog is en de redding verre van nabij – kan het gemor in de rangen slechts worden onderdrukt door een zekere gelijkschakeling van de loon- en arbeidsvoorwaarden tussen beide groepen voor te staan. Wij denken in de Vlaamse lokale context bijvoorbeeld aan de toekenning aan de contractanten van de derde salarisschaal in het raam van de functionele loopbaan. Ook het creëren van de mogelijkheid om contractanten die uit de aard van hun tewerkstelling niet voor hiërarchische bevordering in aanmerking komen, onmiddellijk te werven in een bevorderingsgraad is daarvan een illustratie. Als het van de vakbonden afhing, zouden ze liefst willen dat een dergelijk pseudo-bevorderingsexamen uitsluitend voor de al in dienst zijnde contractuele personeelsleden zou openstaan, maar dat is nu net een brug te ver vanuit het beginsel van de gelijke toegang tot de openbare dienst.

Naar ons gevoelen zijn de vakbondsmantarissen “op de vloer” zich maar al te goed bewust van het brandende platform dat een meer fundamentele aanpak vereist. Het is echter een kwestie om ook de top van de vakbond deze nood te laten inzien, en bij de ene vakorganisatie lukt dat al wat beter dan bij de andere.

**51.** In dit verband zien we daarenboven een soort van opbodpolitiek de kop opsteken die niet langer haalbaar blijft. In het geval dat de contractanten in de publieke sector een bepaald voordeel verwerven dat geen tegenhanger kent voor het ambtenarenkorps, bestaat de neiging om aan de statutaire personeelsleden minstens een zelfde gunst te verlenen. Laten we duidelijk zijn: het betreft voordelen waarop de contractuele personeelsleden in overheidsdienst kunnen bogen omdat ze ‘per toeval’ onder de algemene regels van het arbeidsrecht en de sociale zekerheid vallen. Recent schoolvoorbeeld betreft de verlenging van het vaderschapsverlof in het raam van het klein verlet van drie naar tien dagen, waarvan enkel de eerste drie dagen voor rekening van de werkgever komen, daar waar de resterende zeven dagen vergoedbaar zijn via een vervangingsinkomen vanwege de ziekteverzekering. Logisch (?) vervolg is dat ook ten gunste van de ambtenaren wordt geijverd voor een tien dagen durend vaderschapsverlof, maar dan wel voor de hele periode met behoud van de volledige, onbegrensde wedde.

#### **§4. Arbitragehof: dat we daar nog niet eerder aan hebben gedacht...**

**52.** Het komt aan het Arbitragehof toe na te gaan of er sprake is van een schending van het grondwettelijk verankerde gelijkheidsprincipe of – anders gesteld – het verbod van discriminatie.

Steevast zal het Arbitragehof – expliciet of impliciet – vertrekken van de volgende stelregel. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie sluiten niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdende met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de terzake geldende beginselen. Het gelijkheidsprincipe is geschonden wanneer vaststaat dat er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

**53.** Het verwondert ons dat weinig contractanten in overheidsdienst zich blijkbaar geroepen voelen om bij het Arbitragehof aan te kloppen om een aantal toch wel flagrante verschillen in behandeling – in vergelijking met hun collega-ambtenaren – te laten toetsen door het hof.

In omgekeerde zin is al wel succes geboekt. Toen de ambtenaar nog aansprakelijk kon worden gesteld voor om het even welke fout, daar waar personeelsleden met een arbeidsovereenkomst enkel burgerlijk aansprakelijk zijn voor hun gewoonlijk voorkomende lichte fout, zware fout en opzet, heeft het Arbitragehof zich over dit verschil in behandeling moeten uitspreken. En jawel, het hof kwam tot de bevinding dat een dergelijk *“verschil in behandeling niet verantwoord is in acht nemende de gelijkenis van de vergeleken arbeidsverhoudingen, namelijk vanuit het oogpunt van de juridische ondergeschiktheid”*, zodat het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel geschonden was. Intussen is de gelijkschakeling van beide personeelscategorieën wettelijk geregeld en vervalt de vastgestelde discriminatie. Wat in de ene richting kan, moet ook in de omgekeerde zin kunnen, niet?

## HOOFDSTUK 5. HOOP

### §1. *I love the public sector*

**54.** Hoop doet leven. Het is onze stellige overtuiging dat een verscherpte aandacht voor de knelpunten van de contractuele tewerkstelling in de publieke sector haar doel zal treffen. Meer en meer juristen die uitermate beslagen zijn op het terrein van het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht voor de particuliere sector, vertonen een steeds levendiger belangstelling voor het fenomeen en dat is een goede zaak.

**55.** Ook het ontwerpen van een nieuw Vlaams Gemeentedecreet en Provinciedecreet opent bepaalde perspectieven om de discussie ten gronde aan te gaan. Verscheidene actoren die hun advies hebben geformuleerd bij de ontwerp teksten, pleiten voor een open debat over de denkpijpe van een eenvormige rechtspositieregeling. Steeds meer stemmen gaan op om hierbij de contractuele tewerkstelling als uitgangspunt te nemen.

Vanuit een juridisch perspectief hebben wij de haalbaarheid van een dergelijke denkpijpe onderzocht en realistisch bevonden, zelfs bij een ongewijzigde federale regelgeving. De uitkomst is voor ons echter van ondergeschikt belang. Belangrijker is dat de strijd met een open vizier wordt gestreden, want tal van politiek-beleidsmatige knopen dienen doorgehakt. Het spreekt voor zich dat in dezen een meer globale aanpak nodig is, die verder gaat dan het technisch-juridische luik.

Terecht werpen sommigen de vraag op of een flexibilisering van het statuut geen evenwaardig alternatief is voor de veralgemening van de contractuele tewerkstelling, gegeven dat vooral de rigiditeit van het werken in statutair dienstverband wordt gehegeld. Tijdens één van onze uiteenzettingen drukte een gemeentesecretaris het als volgt uit: de politiek zal gemakkelijker enkele kleine lepeltjes – in de vorm van een aantal aanpassingen aan het statuut – willen slikken dan één grote, te weten de totale ommekeer in de richting van de vermaledijde algemene contractuele tewerkstelling. Persoonlijk zijn wij daar niet van overtuigd. Het lijkt ons eenvoudiger om met een schone lei te beginnen en extra beschermingsmaatregelen toe te voegen dan de omgekeerde beweging die koren op de molen vormt van de adepten van de – in de publieke sector theoretisch onbestaande figuur van de – verworven rechten.

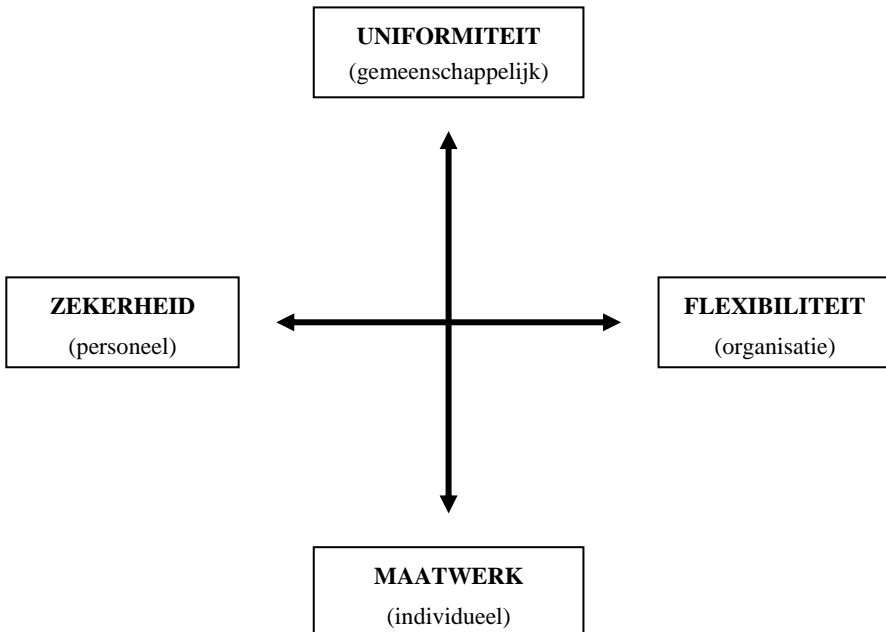
**56.** Een bijkomende, toch niet te versmaden, bonus bij de invoering van een uniforme rechtspositieregeling voor het personeel bestaat in de onmiskenbare deregulering en vereenvoudiging die hier op termijn mee gepaard gaan. Vandaag

stuiten de personeelsdiensten immers op een berg aan zeer verscheiden regelgeving waardoor het zeer moeilijk is om door het bos de bomen nog te ontwaren, met een onvermijdelijk verhoogd foutrisico.

## §2. *Evenwichtsoefening*

57. Om tot een uitgebalanceerd geheel te komen, zullen de politiek verantwoordelijken keuzes moeten maken. Daarbij zullen zij zich geconfronteerd weten met een dubbel spanningsveld, zoals weergegeven in *figuur 5*. Op de horizontale as situeren een voldoende zekerheid voor het personeel en de nodige flexibiliteit vanuit organisatieperspectief zich aan de uitersten. Doorheen die as loopt een tweede verticale scheidingslijn, met uniformiteit versus maatwerk als extremen.

**Figuur 5 – Dubbel spanningsveld**



**58.** Geven we één voorbeeld dat illustratief is voor het spanningsveld op de horizontale as, namelijk de vastheid van betrekking. In onze haalbaarheidsstudie hebben wij een volledig hoofdstuk gewijd aan de mogelijkheden om in het raam van een veralgemeende contractuele tewerkstelling een passende vastheid van tewerkstelling op punt te zetten. Onze conclusie is dat met het systeem van werkzekerheidsbedingen een zeer vergaande ontslagbescherming kan worden opgezet. Men kan hierin zelfs zo ver gaan dat die in weinig of niets verschilt van het actueel geldende statutaire systeem van de limitatieve lijst van omstandigheden die aanleiding geven tot de beëindiging van het statutaire dienstverband. Juridisch zijn de contouren duidelijk.

Merken wij in de marge op dat daarmee tegelijk één van de meest ingebakken misverstanden sneuvelt, als zou de statutaire tewerkstellingswijze de enige mogelijke zijn die de nodige bescherming vermag te bieden tegen het spook van de politieke willekeur. Het ene staat dus wel degelijk los van het andere.

De uitdaging zal er echter in bestaan om tussen de sociale partners, met de Vlaamse toezichtoverheid op de achtergrond, tot een *consensus* te komen over hoever concreet de ontslagbescherming moet reiken.

**59.** Op de verticale lijn is het een zaak van de teugels vieren of lossen, zeker in de relatie tussen de Vlaamse toezichthoudende overheid en de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten die onder haar bevoegdheid ressorteren. Alle betrokken partijen hebben hier eigen belangen op het spel staan, maar één ding is naar onze mening cruciaal: professionalisering. Zowel voor de vakbonden als voor de lokale overheden zelf geldt dat een zekere vrijheidsmarge maar zin heeft als ook de nodige deskundigheid voorhanden is. De vakorganisaties werpen zich veelal op als voorstanders van de eenheidsworst, want onderhandelen op het niveau van het bestuur zelf kost tijd en moeite en veronderstelt een grote beslagenheid van de personeelsvertegenwoordigers. Bij de lokale besturen zelf lopen de meningen uiteen. Grotere steden zijn vragende partij voor meer maatwerk; de kleinere gemeenten ontbreekt het soms aan de vereiste expertise om een invulling op maat vorm te geven.

Een veel gehoord argument *pro* gelijkvormigheid over de gemeentegrenzen heen is dat dit een *conditio sine qua non* is om mobiliteit te garanderen. Dit argument kan ons niet echt overtuigen. *Rebus sic stantibus* verschillen de rechtspositieregelingen bij de verscheidene plaatselijke overheidsdiensten relatief weinig van elkaar, maar toch is mobiliteit zo goed als onbestaande. Omgekeerd zien we heel wat meer mobiliteit in de particuliere sector tussen sectoren waar de arbeids- en loonvoorwaarden helemaal niet identiek zijn.

**60.** Professionalisering, het moet gezegd, is niet alleen een vereiste van de kant van vakbonden en personeelsverantwoordelijken, maar ook en misschien

zelfs vooral van de kant van het “politiek personeel”. Zolang de oude politieke cultuur blijft bestaan, zal geen enkele rechtspositieregeling in welke vorm ook bestand zijn tegen de druk vanuit die hoek. Politici moeten beseffen dat het personeel de belangrijkste bron is voor de werking van het bestuur en dat deze medewerkers voor een goed deel het imago van het bestuur mee bepalen. Er zijn uitzonderingen, maar tot hiertoe lijken de politieke bewindvoerders weinig geïnteresseerd in de wensen en noden van het personeel als geheel. Veelal zijn zij enkel begaan met het sturen van bepaalde processen in individuele, voor hun electorale positionering nuttige, gevallen.

**61.** We ontkennen niet dat dergelijke evenwichtsoefening veel weg heeft van een olympisch huzarenstukje. Niettemin gaan we voor goud. Enkel op die manier kunnen we erin slagen het regulerende kader de plaats te geven die het toekomst: een gedegen ondersteuning om zo tot een prestatiegericht personeelsmanagement te komen. Dat is onze vurigste wens, *annex* hoop.