

**ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN HET PROVINCIEDECREET
VAN 9 DECEMBER 2005 EN HET DECREET VAN 22 DECEMBER 2017 OVER
HET LOKAAL BESTUUR, WAT BETREFT DE BEEINDIGING VAN DE
HOEDANIGHEID VAN HET STATUTAIRE PERSONEELSLID**

Samenvatting

Dit voorontwerp van decreet wijzigt het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur met het oog op een gelijkschakeling van de ontslagregeling van contractuele en statutaire personeelsleden tewerkgesteld bij lokale en provinciale besturen. Deze gelijkschakeling wordt bekomen door titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 van overeenkomstige toepassing te verklaren op statutaire personeelsleden. Dit zorgt ervoor dat contractanten en statutairen op basis van dezelfde gronden en modaliteiten ontslagen kunnen worden.

Daarnaast worden de arbeidsrechtbanken en -hoven bevoegd gemaakt om geschillen die voortvloeien uit de beëindiging van de statutaire hoedanigheid te behandelen. Zo wordt eenzelfde rechtsbescherming geboden aan contractuele en statutaire personeelsleden bij een dienstbeëindiging.

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMENE TOELICHTING

A. Situering

1. Het Regeerakkoord 2019-2024 wenst de rechtspositieregeling voor het overheidspersoneel in de lokale en provinciale besturen te moderniseren en de verschillen tussen de statutaire en contractuele personeelsleden verder weg te werken. Zij specificeert hierbij dat er voor de statutaire ambtenaren bij de lokale en provinciale besturen een ontslagregeling zal worden uitgewerkt die dezelfde is als de ontslagregeling uit de arbeidsovereenkomstenwet. Ook de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024 focust op het moderniseren van de rechtspositieregeling van lokale besturen, waaronder ook de ontslagregeling behoort (zie 2.4 OD: "*We maken een nieuwe minimale rechtspositieregeling die lokale besturen toelaat een modern personeelsbeleid te voeren. Voor de lokale besturen werken we voor de statutaire ambtenaren een ontslagregeling uit die dezelfde is als de ontslagregeling uit de arbeidsovereenkomstenwet.*"). Lokale en provinciale besturen kunnen zowel statutaire als contractuele personeelsleden tewerkstellen. De Vlaamse Regering wenst de verschillen tussen deze twee tewerkstellingsvormen weg te werken.

2. Het hier voorgestelde voorontwerp van decreet wenst deze beleidsdoelstellingen om te zetten en de regels omtrent ontslag zoals vervat in de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing te maken op de statutaire personeelsleden van de lokale en provinciale besturen. Indien op contractanten en statutairen eenzelfde ontslagregeling van toepassing wordt, moet

hier ook eenzelfde rechtsbescherming aan verbonden worden. In het licht hiervan maakt het voorontwerp van decreet de arbeidsrechtbanken en -hoven bevoegd om geschillen omtrent de beëindiging van de statutaire hoedanigheid te behandelen.

B. Inhoud

3. De laatste jaren doen lokale en provinciale besturen steeds meer beroep op contractuele personeelsleden omdat deze regelgeving beter zou aansluiten op de veranderende noden en gewenste flexibiliteit die zij nodig achten. Deze groei aan contractuele personeelsleden zorgt voor een daling van het aantal statutaire personeelsleden. Er zijn anderzijds wel nog steeds lokale en provinciale besturen die er bewust voor opteren om bepaalde functies statutair in te vullen. Daarom meent de Vlaamse Regering dat het aangewezen is om bepaalde aspecten van het statuut aan te passen en te moderniseren zodat lokale en provinciale besturen hun personeelsleden, ongeacht de tewerkstellingsvorm, op voet van gelijkheid kunnen behandelen. Dit noopt tot regelgeving die in meer gelijkenschakeling voorziet tussen contractanten en statutairen. De Vlaamse Regering heeft dit voornemen ook vastgesteld in het Regeerakkoord 2019-2024 en de Beleidsnota Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2019-2024.

4. De huidige regelgeving kent twee volledig van elkaar gescheiden ontslagregelingen voor contractanten en statutairen. De ontslagregeling voor contractanten zit vervat in de Arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 (verder: Arbeidsovereenkomstenwet), alsook het algemeen verbintenisrecht en de collectieve arbeidsovereenkomst nr. 109 van 12 februari 2014 betreffende de motivering van het ontslag nr. 109 (verder: CAO nr. 109).

De beëindiging van het statutaire ambt is vastgesteld in:

- het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur (verder: decreet van lokaal bestuur);
- het Provinciedecreet van 9 december 2005 (verder: Provinciedecreet);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (verder: BVR RPR 2007).

5. Om tegemoet te komen aan bovenstaande problematiek wordt de ontslagregeling die van toepassing is op contractanten ook van overeenkomstige toepassing verklaard op de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire personeelsleden. Deze nieuwe regeling zal vastgesteld worden in het nieuwe artikel 194/1 van het decreet over het lokaal bestuur evenals het artikel 111bis van het Provinciedecreet.

6. Wanneer de ontslagregeling vervat in de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing wordt gemaakt op statutaire personeelsleden, is het belangrijk om eenzelfde rechtsbescherming toe te kennen aan statutaire personeelsleden zodat de personeelsleden van lokale en provinciale besturen in gelijke situaties ook gelijk behandeld worden. Dit leidt ertoe dat, net zoals voor contractuele personeelsleden, de arbeidsrechtbanken en -hoven bevoegd gemaakt worden om kennis te nemen van geschillen die voortvloeien uit de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire personeelsleden. Deze bevoegdheid wordt toegekend aan de arbeidsrechtbanken en -hoven in de artikelen 194/2 van het decreet over het lokaal bestuur en 111ter van het Provinciedecreet.

C. Totstandkomingsprocedure

C.1. De eerste afdeling van het Comité voor de provinciale en plaatselijke overheidssdiensten, onderafdeling Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap

Op 29 juni 2022 en 14 oktober 2022 werd onderhandeld over het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid, in de onderafdeling 'Vlaams Gewest en Vlaamse Gemeenschap' van de eerste afdeling van het comité voor de provinciale en plaatselijke overheidssdiensten. Deze onderhandelingen leidden tot het protocol nr. 2022/13 en het eindverslag nr. 2022/13.

Naar aanleiding van deze onderhandelingen werden geen tekstwijzigingen doorgevoerd.

C.2. Advies VVSG en VVP

1. VVSG

Op 23 juni 2022 heeft de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) haar advies verleend over dit voorontwerp van decreet. Hieronder volgt een bespreking van de opmerkingen van de VVSG.

De VVSG merkt op dat voor de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire ambtenaren de arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing wordt in het voorontwerp van decreet. Zij meent dan ook dat het nuttig is om de impact hiervan uit te klaren in een FAQ en denkt hierbij aan de volgende aspecten:

- Bestuurlijk toezicht: bij vernietiging van beslissing van het bestuur volgt geen re-integratie maar een eventuele schadevergoeding (cf. situatie contractanten).

- Verplichting voor het bestuur om bij ontslag van statutair personeelslid de nodige werkgevers- en werknemersbijdragen te storten wanneer het ontslag eenzijdig gegeven wordt, zelfs al beging het personeelslid een fout (toepassing van wet 20 juli 1991).
- Recht op werkloosheids- of, respectievelijk, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.
- Impact op ambtenarenpensioen: wanneer de opzegtermijn van statutairen vervangen wordt door een verbrekingsvergoeding, dan telt ze momenteel niet mee voor de opbouw van ambtenaren- of werknemerspensioen (opzegtermijn telt wel mee voor het ambtenarenpensioen).
- Ontslag als tuchtsanctie wordt geschrapt maar afzetting blijft bestaan. Ontslag is onomkeerbaar, afzetting is wel omkeerbaar.
- Na het decreet zijn bijkomende bepalingen in een BVR nuttig/nodig over de werkverlating of over het verlies van hoedanigheid van ambtenaar.

Deze vragen tot bijkomende duiding worden bijgetreden door de Vlaamse Regering en er zal voldoende omkadering en ondersteuning aangeboden worden om de lokale en provinciale besturen bij te staan bij de implementatie en toepassing van de voorliggende nieuwe regelgeving.

De VVSG geeft tot slot aan dat wanneer de voorliggende decreetwijziging niet zou kunnen worden gerealiseerd, zij wenst dat het besluit van de Vlaamse Regering over de rechtspositieregeling aangevuld wordt met bijkomende ontslagmogelijkheden voor statutair personeel, met name het ontslag om dringende reden en omwille van noodwendigheden voor de werking van het bestuur.

2. VVP

De Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP) verleende op 19 augustus 2022 een advies bij het voorontwerp van decreet. Hieronder volgt, samengevat, een bespreking van de bemerkingen van de VVP.

De VVP geeft aan dat een versoepeling van de ontslagmogelijkheden van statutaire medewerkers zich opdringt en ziet een uitgewerkte regeling zeker als wenselijk. Echter geeft zij aan dat het voorliggende ontwerpdecreet te verregaand is. De VVP wenst voornamelijk een versoepeling bij het manifest disfunctioneren van een statutair personeelslid. Het ontslag omwille van het einde van een opdracht of bij sluiting van een dienst/concrete plek lijkt hen een uitholling van het statuut en onmogelijk in het kader van de vastheid van betrekking.

De Vlaamse Regering wenst hierbij op te merken dat de vastheid van betrekking, die inderdaad eigen is aan het statuut, nog steeds afdoende gerespecteerd wordt omwille van de rechtsbescherming die wordt geboden tegen willekeurige vormen

van ontslag en de laagdrempelige, vlugge, transparante en adequate beroepsprocedures die mogelijk zijn bij de arbeidsgerechten.

De VVP vindt het daarnaast opmerkelijk dat de voorliggende versoepeling van ontslagstelsel enkel voorligt op het provinciale en lokale bestuursniveau. Zij vreest voor haar concurrentiepositie ten aanzien van andere bestuursniveaus, zeker in het licht van de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Ook meent zij dat de verschillen op de verschillende bestuursniveaus niet zouden stroken met het gelijkheidsbeginsel.

De Vlaamse Regering wenst hierop te repliceren dat het statutaire ambt op heden reeds inhoudelijk op verschillende aspecten anders wordt ingevuld op de verschillende bestuursniveaus en dat dit niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

De VVP geeft aan dat de nieuwe ontslagregeling voor statutairen voor hen een juridisch zeker verhaal moet zijn, waarbij de spelregels voor zowel personeelsleden als besturen duidelijk moeten zijn.

Tot slot geeft zij aan dat zij vreest dat het voorliggende voorstel een uitholling van het statuut betekent waardoor er weinig garanties zijn om de onafhankelijkheid van functiehouders te beschermen. De VVP pleit er eerder voor dat vooral het disfunctioneren van statutairen kan leiden tot een ontslag, zoals dat bij contractanten het geval is.

C.2. Advies Raad van State

Later aan te vullen.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

D.1. Algemeen

7. Het decreet over het lokaal bestuur en het Provinciedecreet regelen aangelegenheden die behoren tot de bevoegdheden van het Vlaamse Gewest wat betreft de ondergeschikte besturen (artikel 6, §1, VIII, BWHI) en het toezicht (artikel 7, §1, BWHI), alsook de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap wat betreft het beleid inzake maatschappelijk welzijn (artikel 5, §1, II, 2°, BWHI). Het decreet over het lokaal bestuur regelt op grond daarvan organieke regels over zowel de organisatie en werking van gemeenten alsook die van de OCMW's die hen bedienen en met wie ze in belangrijke mate geïntegreerd zijn. Hetzelfde geldt ten aanzien van de provincies in het Provinciedecreet.

Dit geldt ook voor dit voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet over het lokaal bestuur en het Provinciedecreet, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutair personeelslid. Het regelt zo

gemeenschapsaangelegenheden waar het regels over het OCMW betreft en gewestaangelegenheden in de overige gevallen.

Op grond van artikel 6, §1, VIII BWHI valt het aldus onder de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om de wijze van de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire personeelsleden van lokale en provinciale besturen vast te stellen. De Vlaamse decreetgever is met name bevoegd voor het uitwerken van een regeling over de gehele loopbaan van statutaire personeelsleden op lokaal en provinciaal niveau, waaronder ook het ontslag. Dit wordt dan ook meer specifiek vastgesteld in het decreet over het lokaal bestuur, het Provinciedecreet en BVR RPR 2007.

In het licht van de aan hem toegekende bevoegdheid, is hij dan ook in de mogelijkheid om een nieuwe ontslagregeling voor statutairen van de lokale en provinciale besturen vast te stellen.

D.2. Uitbreiding bevoegdheid arbeidsgerechten

8. Wanneer de ontslagregeling vervat in de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing wordt gemaakt op statutaire personeelsleden, is het belangrijk om eenzelfde rechtsbescherming te bieden zodat contractuele en statutaire personeelsleden in gelijke situaties gelijk behandeld zullen worden. Het toepassen van dezelfde ontslaggronden moet ook leiden tot eenzelfde rechtsbescherming voor statutairen en contractanten. Dit leidt ertoe dat, net zoals voor contractuele personeelsleden, de arbeidsrechtbanken en -hoven bevoegd moeten zijn om kennis te nemen van geschillen die voortvloeien uit de nieuwe regeling voor statutairen bij lokale en provinciale besturen. In het kader hiervan zullen de arbeidsgerechten ook de heersende rechtspraak en rechtsleer van contractanten toepassen op geschillen rond de beëindiging van het statuut (gelijkheidsbeginsel).

9. De ontslagbeslissing ten aanzien van een statutair personeelslid is in beginsel een administratieve rechtshandeling. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is, in beginsel, overeenkomstig artikel 14, §1, eerste lid, van de Gecoördineerde Wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State de natuurlijke rechter om kennis te nemen van geschillen met betrekking tot administratieve rechtshandelingen. De algemene bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak op grond van artikel 14, §1, eerste lid, van de Gecoördineerde Wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State is evenwel een residuaire bevoegdheid. Dit betekent dat wanneer de wetgever een ander rechtscollege dan de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd maakt om van geschillen met betrekking tot administratieve rechtshandelingen kennis te nemen, deze laatste ter zake geen rechtsmacht zal hebben. Andersom geldt dat wanneer de wetgever ter zake niets heeft bepaald, de residuaire bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zal spelen. Gelet op het residuaire karakter van de bevoegdheid van de Raad van State, zit het principe dat

in een afwijkende regeling kan worden voorzien al inherent in artikel 14, §1, eerste lid, van de Gecoördineerde Wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State zelf vervat.

Volgens vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof komt het evenwel uitsluitend toe aan de federale wetgever om de materiële en territoriale bevoegdheden van de verschillende rechtscolleges vast te stellen, waaronder de arbeidsgerechten.

Het artikel 10 BWHI geeft de mogelijkheid aan de gemeenschappen en de gewesten om decreten uit te vaardigen voor aangelegenheden waar zij niet voor bevoegd zijn, voor zover die bepalingen noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun bevoegdheid. Dit betreft met name een toepassing van de leer van de impliciete bevoegdheden. Uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof wordt afgeleid dat er voor de toepassing hiervan 3 voorwaarden vervuld moeten zijn:

- de regeling is noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest;
- de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, leent zich tot een gedifferentieerde regeling;
- de weerslag van de betrokken bepalingen op de aangelegenheid is slechts marginaal.

Artikel 10 BWHI geeft aldus de mogelijkheid om de arbeidsrechtbanken en -hoven bevoegd te maken indien er voldaan wordt aan de hierboven genoemde voorwaarden.

De Vlaamse decreetgever meent dat deze voorwaarden vervuld zijn om volgende redenen:

i. Noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden

10. Indien een gedeelte van de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing wordt op statutairen, is het natuurlijk ook noodzakelijk dat, naast eenzelfde ontslagstelsel, ook de bijhorende rechtsbescherming als bij contractanten zal gelden ten aanzien van statutairen zodat zij allen gelijk behandeld worden in een gelijke situatie. Eenzelfde ontslagstelsel moet ook leiden tot eenzelfde rechtsbescherming in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel). Opdat de Vlaamse decreetgever deze grondwettelijke beginselen ten volle kan respecteren, is het absoluut noodzakelijk dat de Vlaamse decreetgever de bevoegdheid verkrijgt om de bevoegdheden van de arbeidsgerechten uit te breiden tot geschillen met betrekking tot de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire personeelsleden bij de lokale en provinciale besturen. Gelet op de principiële residuaire bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ten aanzien van administratieve rechtshandelingen, zoals de ontslagbeslissing ten aanzien van statutaire personeelsleden, moet de

decreetgever uitdrukkelijk de arbeidsgerechten als bevoegde rechtscolleges aanduiden opdat deze effectief van geschillen met betrekking tot de ontslagbeslissing van statutaire personeelsleden kunnen kennisnemen. Indien de decreetgever niets bepaalt, blijft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ter zake bevoegd.

Nochtans vereist het gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaren van de Arbeidsovereenkomstenwet op statutaire personeelsleden, in het bijzonder voor wat de ontslagregeling betreft, dat de rechtsbescherming die in dat kader wordt geboden, maximaal uniform is. De rechtsbescherming is wezenlijk verbonden met de onderliggende ontslagregeling. Als men de ontslagregeling van statutaire en contractuele personeelsleden op elkaar wil afstemmen, is het ook noodzakelijk dat in de toepassing van deze regels en in de beslechting van geschillen over deze regels naar afstemming wordt gestreefd waarbij finaal het Hof van Cassatie als cassatierechter van de arbeidsrechtbanken en-hoven instaat voor de eenheid van rechtspraak. Als aan de ene kant de Raad van State bevoegd blijft voor de ontslagbeslissingen van de statutairen en aan de andere kant de hoven en rechtbanken voor de ontslagregelingen van de contractuelen, zal de gewenste onderling afgestemde ontslagregeling opnieuw uit elkaar groeien. Bijgevolg is het noodzakelijk dat de geboden rechtsbescherming maximaal uniform is. Niet alleen voor wat betreft de uniformiteit met de rechtsbescherming die in het kader van de Arbeidsovereenkomstenwet aan de contractuele personeelsleden wordt geboden, maar ook wat alle aspecten inzake de ontslagregeling van statutairen betreft. De bevoegdheidstoewijzing door de decreetgever aan de arbeidsgerechten van de geschillen die op de ontslagregeling van statutaire personeelsleden betrekking hebben, heeft tot gevolg dat voortaan alle geschillen met betrekking tot het ontslag van een statutair personeelslid door één en hetzelfde rechtscollege worden behandeld, namelijk de arbeidsgerechten. De arbeidsgerechten zullen bevoegd zijn voor zowel de ontslagbeslissing zelf, als voor wat de modaliteiten van het ontslag betreft. De arbeidsgerechten waren voorheen reeds bevoegd voor geschillen met betrekking tot de modaliteiten van het ontslag van statutaire personeelsleden. De modaliteiten van het ontslag worden immers op grond van een volstrekt gebonden bevoegdheid bepaald. Deze beslissing is het resultaat van de loutere toepassing van de toepasselijke regelgeving. Tegenover de gebonden bevoegdheid van het lokaal bestuur ter zake, staat het subjectief recht dat het personeelslid ten aanzien van het lokaal of provinciaal bestuur heeft en dat hij verkrijgt door het louter vervullen van de voorwaarden die in de toepasselijke regelgeving worden vermeld. Het lokaal of provinciaal bestuur heeft daarbij geen enkele beoordelingsvrijheid. De beslissing van het lokaal of provinciaal bestuur beperkt zich ertoe vast te stellen dat het personeelslid aan alle voorwaarden uit de toepasselijke regelgeving voldoet (i.e. een louter declaratieve handeling). Een zuiver declaratieve handeling stelt enkel het bestaan van bepaalde rechtsgevolgen vast. Zij strekt er echter niet toe om zelf rechtsgevolgen in het leven te roepen. Een dergelijke beslissing kan niet bij de Raad van State, maar moet bij de justitiële rechter, in het bijzonder de arbeidsgerechten, worden aangevochten.

In dat kader beoogt de ontworpen regeling de rechtstoegang van een statutair personeelslid-rechtszoekende te vergemakkelijken, aangezien de jurisidictionele bevoegdheid omtrent alle aspecten van de beëindiging van zijn tewerkstelling bij eenzelfde rechtscollege zal berusten. Om proceseconomische redenen is het bijgevolg noodzakelijk dat de decreetgever, voor wat de rechtsbescherming inzake de beëindiging van de tewerkstelling van de statutaire personeelsleden van de lokale en provinciale besturen betreft, voor alle geschillen in dat verband eenzelfde rechtscollege bevoegd kan maken.

De noodzaak van de voorgestelde regeling blijkt bovendien ook uit het feit dat de arbeidsgerechten vandaag als enige rechtsinstanties een verregaande ervaring hebben opgebouwd in betwistingen en geschillen rond het ontslag en de toepassing van de Arbeidsovereenkomstenwet. De uitbreiding van de rechtsbescherming door de arbeidsrechtbanken en -hoven naar geschillen m.b.t. statutaire personeelsleden waarborgt dat deze deskundigheid ook in zulke geschillen aanwezig zal zijn.

De arbeidsrechtbanken en -hoven voldoen bovendien aan de noodzaak van een laagdrempelige, vlugge, transparante en adequate beroepsprocedure. De uitbreiding van de rechtsbescherming door de arbeidsrechtbanken en -hoven waarborgt een snellere afhandeling van het beroep.

Het uitbreiden van de bevoegdheden van de arbeidsrechtbanken en -hoven door de Vlaamse decreetgever is aldus noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Vlaamse decreetgever zodat zij de personeelsleden van de lokale en provinciale besturen in gelijke situaties op een gelijke wijze behandelt.

ii. Gedifferentieerde regeling

11. Deze materie leent zich tot een gedifferentieerde regeling. De rechtspositieregeling van statutairen wordt momenteel reeds verschillend vastgesteld op federaal, Vlaams en lokaal niveau. Er worden heel wat verschillende voorwaarden en gevolgen gekoppeld aan een statutaire tewerkstelling op deze niveaus. Bij de concrete invulling van een statutaire tewerkstelling wordt er dus reeds rekening gehouden met de noden en eigenheden van het betreffende bestuursniveau. Op lokaal en provinciaal niveau is er nood gebleken tot een soepelere ontslagregeling voor statutaire personeelsleden die afgestemd is op de Arbeidsovereenkomstenwet. Dit volgt duidelijk uit het feit dat er binnen de lokale besturen reeds enige tijd een kentering bezig is naar meer contractuele aanwervingen in plaats van statutaire aanwervingen. De lokale en provinciale besturen zijn als een van de eerste overgeschakeld naar het aanwerven van meer contractanten, onder meer omwille van de soepelere ontslagregeling die geldt voor contractanten. Dit toont aan dat op lokaal en provinciaal niveau er een nood is ontstaan naar een meer flexibel ontslagregime. Aan deze nood wil de Vlaamse decreetgever tegemoetkomen door bepaalde onderdelen van de

Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing te maken op statutairen bij lokale en provinciale besturen.

In dat verband wordt ook naar het beginsel van de lokale autonomie, zoals gewaarborgd in de artikelen 41 en 162 van de Grondwet, verwezen, dat mee als grondslag dient om een gedifferentieerde regeling te rechtvaardigen. Reeds met het decreet van 3 juni 2016 tot wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn heeft de Vlaamse decreetgever voor de lokale en provinciale besturen de keuzevrijheid ingebouwd om tussen de statutaire, dan wel contractuele tewerkstelling van hun personeel te kiezen en waarbij de contractuele tewerkstelling zelfs op voet van gelijkheid met de statutaire tewerkstelling werd geplaatst. De decreetgever moet er binnen de gewestelijke bevoegdheden inzake onder meer de lokale en provinciale besturen alles aan doen dat de lokale autonomie van die besturen zoveel als mogelijk kan spelen.

Aangezien de statutaire tewerkstelling vandaag de dag reeds inhoudelijk op verschillende aspecten anders wordt ingevuld op de verschillende bestuursniveaus, blijkt duidelijk dat deze materie zich leent tot een gedifferentieerde regeling. Dit zorgt ervoor dat er op lokaal en provinciaal niveau nieuwe wijzigingen kunnen worden aangebracht aan de geldende regeling tot beëindiging van de statutaire hoedanigheid.

12. Bovendien is het belangrijk om te benadrukken dat deze nieuwe regeling voor statutairen op lokaal en provinciaal niveau geen afbreuk doet aan het huidige wet- en regelgevend kader dat hierover op de andere bestuursniveaus is ingesteld. De ontslagregeling die geldt op federaal en Vlaams niveau blijft in totaliteit van toepassing op de desbetreffende statutaire personeelsleden.

Verder leent de materie zich eveneens tot een gedifferentieerde regeling, aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen bestaan op de algemene residuaire bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien (Cf. GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overweging B.8.8.). Zo heeft de federale wetgever reeds de arbeidsgerechten voor geschillen met betrekking tot bepaalde beslissingen in bepaalde aangelegenheden, zoals bijvoorbeeld het socialezekerheidsrecht, bevoegd gemaakt.

iii. Marginale impact

13. De voorliggende wijziging tot uitbreiding van de bevoegdheid van de arbeidsgerechten ten aanzien van de statutaire personeelsleden op lokaal en

provinciaal niveau heeft slechts een marginale impact op de werking van de arbeidsgerechten. Er worden namelijk geen volledig nieuwe bevoegdheden toegekend aan de arbeidsrechtbanken en -hoven maar er vindt slechts een uitbreiding van de bestaande bevoegdheden plaats. De arbeidsrechtbanken en -hoven behandelen reeds geschillen over de regeling als vastgesteld in de Arbeidsovereenkomstenwet ten aanzien van de contractuele personeelsleden van de lokale en provinciale besturen. Door deze nieuwe bevoegdheidsregeling zouden de arbeidsgerechten eenzelfde vorm van inhoudelijke geschillen moeten behandelen maar dan voor statutaire personeelsleden van lokale en provinciale besturen. Bovendien wijst het ontwerp aan de arbeidsgerechten geen andere, bijkomende bevoegdheid toe bovenop degene waarover zij vandaag reeds beschikken. Zo voorziet het ontwerp bijvoorbeeld niet in een vernietigingsbevoegdheid voor de arbeidsrechtbanken en -hoven ten aanzien van ontslagbeslissingen met betrekking tot statutaire personeelsleden van de lokale en provinciale besturen, maar beschikken zij over dezelfde bevoegdheid als degene waarover bijvoorbeeld in het kader van geschillen met betrekking tot de beëindiging van de tewerkstelling van contractuele personeelsleden van de lokale en provinciale lokale besturen beschikken.

De arbeidsrechtbanken en -hoven voldoen aan de noodzaak van een laagdrempelige, vlotte, transparante en adequate beroepsprocedure. De arbeidsgerechten hebben als enige rechtsinstanties een verregaande ervaring opgebouwd in betwistingen en geschillen rond het ontslag en de toepassing van de Arbeidsovereenkomstenwet. Zij zijn aldus de best geplaatste rechtsinstanties voor de beoordeling van dergelijke geschillen. Daarbij komt nog dat het ontwerp de nodige garanties behoudt van een behandeling door een onpartijdige en onafhankelijke rechter die onverkort uitspraak doet met inachtneming van alle toepasselijke rechtsregels en beginselen. Het ontwerp heeft dan ook geen enkele impact op het recht op toegang tot de rechter. Het wordt voor een statutair personeelslid van een lokaal of provinciaal bestuur dat ontslagen wordt, niet moeilijker om deze beslissing aan te vechten en de rechter te vatten, integendeel. Een statutair personeelslid van een lokaal of provinciaal bestuur dat ontslagen wordt, zal voortaan de ontslagbeslissing in al haar facetten (d.i. zowel de ontslagbeslissing zelf als de modaliteiten waaronder het ontslag gebeurt) bij één en dezelfde rechterlijke instantie kunnen aanvechten, nl. de arbeidsrechtbanken en -hoven.

14. Bovendien vormen de statutairen nog slechts een minderheid van het totale aantal personeelsleden bij lokale en provinciale besturen. Bij gemeentebesturen bedraagt het percentage van statutaire personeelsleden 28,46%, bij OCMW-besturen 22,32% en bij provinciebesturen 33,99% (cijfers RSZ 2^{de} kwartaal 2021). In de toekomst zal dit aandeel nog verder afnemen. Hierdoor zal de toename van het aantal geschillen voor de arbeidsrechtbanken en -hoven (normaliter) niet drastisch zijn.

15. Tot slot, zoals hierboven reeds vermeld, doet deze nieuwe ontslagregeling voor statutairen op lokaal en provinciaal niveau geen afbreuk aan de regelgeving die hierover op andere niveaus is ingesteld. Het gaat aldus enkel om een uitbreiding van de bevoegdheid van de arbeidsgerechten voor een specifieke groep van personeelsleden op lokaal en provinciaal niveau.

II. Toelichting bij de artikelen

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van het Provinciedecreet van 9 december 2005

Artikel 2

In het Provinciedecreet wordt een nieuwe afdeling toegevoegd "*Beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid*". Hieronder zal de nieuwe ontslagregeling van statutaire personeelsleden vastgesteld worden.

Artikel 3

Dit artikel voegt een nieuw artikel 111bis in dat in het eerste lid titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing maakt ten aanzien van de statutaire personeelsleden binnen de provinciale besturen.

De Vlaamse decreetgever wenst de ontslagregeling voor contractanten en statutairen gelijk te trekken. Om dit te bewerkstelligen, wordt in het voorliggende artikel, eerste lid, opgenomen dat voor de beëindiging van de hoedanigheid van het statutair personeelslid de regels vervat in titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet gelden. Hoofdstuk IV omvat de regels die gelden bij het einde van de arbeidsovereenkomst. Door dit hoofdstuk van toepassing te maken worden de ontslaggronden voor statutairen gelijkgeschakeld met de ontslaggronden die van toepassing zijn op contractanten bij de provinciale besturen.

De overeenkomstige toepassing van dit hoofdstuk uit de Arbeidsovereenkomstenwet op statutaire personeelsleden binnen de provinciale besturen moet weliswaar gelezen worden binnen het kader van de statutaire tewerkstelling. Zo heeft de Arbeidsovereenkomstenwet het regelmatig over 'de arbeidsovereenkomst', 'de overeenkomst', 'collectieve arbeidsovereenkomst' of 'paritair comité'. Dit zijn concepten die onder meer op basis van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (verder: CAO-wet) geen toepassing hebben op de statutaire tewerkstelling binnen de publieke (provinciale) sector. Deze bepalingen hebben daardoor geen doorgang voor de provinciale besturen en hun personeelsleden. Daar waar de

Arbeidsovereenkomstenwet aldus spreekt over '(arbeids)overeenkomst' moet dit in het licht van de statutaire tewerkstelling geïnterpreteerd worden als de benoeming van het statutair personeelslid door het betreffende provinciale bestuur. Daar waar de Arbeidsovereenkomstenwet spreekt over 'collectieve arbeidsovereenkomst' of 'paritair comité', vindt de wet in het licht van de niet-toepasselijkheid van de CAO-wet geen uitwerking op statutaire personeelsleden. De Vlaamse Regering verkrijgt een verdere uitvoeringsbevoegdheid om de nadere modaliteiten desgevallend vast te stellen en zo, naar analogie met de regels voor contractanten in CAO nr. 109, verdere regels vast te stellen in een besluit van de Vlaamse Regering.

Daarnaast moet ook nog benadrukt worden dat een heel aantal aspecten van de statutaire tewerkstelling behouden blijven, zoals de tuchtregeling (met uitzondering van het ontslag van ambtswege: zie verder), het ontslag wegens beroepsongeschiktheid ingevolge het ontoereikend functioneren (art. 111, vierde lid) en de regels met betrekking tot overdracht van personeel bij verzelfstandiging van diensten.

In het tweede lid wordt het principe van het kennelijk onredelijk ontslag ingeschreven ten aanzien van statutaire personeelsleden. De regels omtrent het kennelijk onredelijk ontslag zijn gebaseerd op hetgeen is bepaald in CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag. Dit principe zorgt ervoor dat er geen sprake mag zijn van een kennelijk onredelijk ontslag en het ontslag aldus gebaseerd moet zijn op redenen die verband houden met het gedrag of de geschiktheid van de personeelsleden of berusten op de noodwendigheden inzake de werking van het bestuur. Bovendien betreft een kennelijk onredelijk ontslag een ontslag waartoe nooit beslist zou zijn door een normale en redelijke werkgever. Door dit ook decretaal te verankeren zal er, net zoals voor contractanten, een semi-open ontslagstelsel van kracht worden ten aanzien van de statutaire personeelsleden bij de provinciale besturen.

Het derde lid bevat een uitvoeringsbevoegdheid voor de Vlaamse Regering om de desgevallend nadere regels voor de beëindiging van het statutaire dienstverband vast te stellen bij besluit. Zo zal naar analogie met de bepalingen van CAO nr. 109 de motivering van het ontslag bij besluit van de Vlaamse Regering verder worden geconcretiseerd voor de statutaire tewerkstelling.

Artikel 4

Dit artikel voegt een nieuw artikel 111ter in waarin de bevoegdheid wordt toegekend aan de arbeidsrechtbanken en -hoven om de geschillen over de beëindiging van de hoedanigheid van het statutair personeelslid bij de provinciale besturen te behandelen. Deze bevoegdheid wordt toegekend in het kader van de nieuwe regeling als vastgesteld in artikel 111bis van dit voorliggende voorontwerp van decreet, waardoor contractanten en statutairen binnen een provinciaal bestuur op eenzelfde

wijze hun respectievelijke arbeidsovereenkomst of statutaire hoedanigheid beëindigd zien worden. Eenzelfde ontslagstelsel moet ook leiden tot eenzelfde rechtsbescherming in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel).

In dit artikel wordt verwezen naar de arbeidsgerechten in de artikelen 578 en 607 van het Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967 die bevoegd worden voor de beslechting van geschillen over de beëindiging van het statutaire dienstverband.

In het kader van het gelijkheidsbeginsel en een gelijke rechtsbescherming voor statutairen ten aanzien van contractanten, zullen de arbeidsgerechten ook de heersende rechtspraak en rechtsleer die geldt ten aanzien van contractanten toepassen op toekomstige geschillen rond de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire personeelsleden.

Artikel 5

Artikel 116 van het Provinciedecreet stelt de mogelijke tuchtstraffen vast. Momenteel is het ontslag van ambtswege als mogelijke tuchtstraf vervat in punt 4°.

De overeenkomstige toepassing van titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet op statutaire personeelsleden heeft de bedoeling om de ontslaggronden voor statutaire en contractuele personeelsleden met elkaar te aligneren. Het ontslag van ambtswege als tuchtstraf moet worden opgeheven opdat er een gelijkschakeling kan plaatsvinden tussen de ontslagregeling voor contractanten en statutairen. Op grond van de Arbeidsovereenkomstenwet en het principe van het kennelijk onredelijk ontslag wordt het mogelijk om een statutair personeelslid te ontslagen om redenen die verband houden met het gedrag van het statutaire personeelslid.

Het ontslag van ambtswege als tuchtstraf wordt dan ook geschrapt uit artikel 116.

Artikel 6

Aangezien het ontslag van ambtswege als tuchtstraf is opgeheven in het artikel 10 van het voorliggende voorontwerp van decreet, wordt het ook in artikel 130 van het Provinciedecreet opgeheven.

Hoofdstuk 3. Wijzigingen van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur

Artikel 7

In het decreet over het lokaal bestuur wordt een nieuwe onderafdeling toegevoegd "*Beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid*". Hieronder zal de nieuwe regeling ten aanzien van statutaire personeelsleden vastgesteld worden.

Artikel 8

Dit artikel voegt een nieuw artikel 194/1 in dat in het eerste lid titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing maakt ten aanzien van de statutaire personeelsleden binnen de lokale besturen.

De Vlaamse decreetgever wenst de ontslagregeling voor contractanten en statutairen gelijk te trekken. Om dit te bewerkstelligen, wordt in het voorliggende artikel, eerste lid, opgenomen dat voor de beëindiging van de hoedanigheid van het statutair personeelslid de regels vervat in titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet van overeenkomstige toepassing zijn. Hoofdstuk IV omvat de regels die gelden bij het einde van de arbeidsovereenkomst. Door dit hoofdstuk van overeenkomstige toepassing te maken worden de ontslaggronden voor statutairen gelijkgeschakeld met de ontslaggronden die van toepassing zijn op contractanten bij de lokale besturen.

De overeenkomstige toepassing van dit hoofdstuk uit de Arbeidsovereenkomstenwet op statutaire personeelsleden binnen de lokale besturen moet weliswaar gelezen worden binnen het kader van de statutaire tewerkstelling. Zo heeft de Arbeidsovereenkomstenwet het regelmatig over 'de arbeidsovereenkomst', 'de overeenkomst', 'collectieve arbeidsovereenkomst' of 'paritair comité'. Dit zijn concepten die onder meer op basis van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (verder: CAO-wet) geen toepassing hebben op de statutaire tewerkstelling binnen de publieke (lokale) sector. Deze bepalingen hebben daardoor geen doorgang voor de lokale besturen en hun personeelsleden. Daar waar de Arbeidsovereenkomstenwet aldus spreekt over '(arbeids)overeenkomst' moet dit in het licht van de statutaire tewerkstelling geïnterpreteerd worden als de benoeming van het statutair personeelslid door het betreffende lokale bestuur. Daar waar de Arbeidsovereenkomstenwet spreekt over 'collectieve arbeidsovereenkomst' of 'paritair comité', vindt de wet in het licht van de niet-toepasselijkheid van de CAO-wet geen uitwerking op statutaire personeelsleden. De Vlaamse Regering verkrijgt een verdere uitvoeringsbevoegdheid om de nadere modaliteiten desgevallend vast te stellen en zo, naar analogie met de regels voor contractanten in CAO nr. 109, verdere regels vast te stellen in een besluit van de Vlaamse Regering.

Daarnaast moet ook nog benadrukt worden dat een heel aantal aspecten van de statutaire tewerkstelling behouden blijven, zoals de tuchtregeling (met uitzondering van het ontslag van ambtswege: zie verder), het ontslag wegens beroepsongeschiktheid ingevolge het ontoereikend functioneren (art. 194, vierde

lid) en de regels met betrekking tot overdracht van personeel bij verzelfstandiging van diensten (art. 185, 197, 239, 247, 474, 488, 500, 505 en 511).

In het tweede lid wordt het principe van het kennelijk onredelijk ontslag ingeschreven ten aanzien van statutaire personeelsleden. De regels omtrent het kennelijk onredelijk ontslag zijn gebaseerd op hetgeen is bepaald in CAO nr. 109 betreffende de motivering van het ontslag. Dit principe zorgt ervoor dat er geen sprake mag zijn van een kennelijk onredelijk ontslag en het ontslag aldus gebaseerd moet zijn op redenen die verband houden met het gedrag of de geschiktheid van de personeelsleden of berusten op de noodwendigheden inzake de werking van het bestuur. Bovendien betreft een kennelijk onredelijk ontslag een ontslag waartoe nooit beslist zou zijn door een normale en redelijke werkgever. Door dit ook decretaal te verankeren zal er, net zoals voor contractanten, een semi-open ontslagstelsel van kracht worden ten aanzien van de statutaire personeelsleden bij de lokale besturen.

Het derde lid bevat een uitvoeringsbevoegdheid voor de Vlaamse Regering om desgevallend de nadere regels voor de beëindiging van het statutaire dienstverband vast te stellen bij besluit. Zo zal naar analogie met de bepalingen van CAO nr. 109 de motivering van het ontslag bij besluit van de Vlaamse Regering verder worden geconcretiseerd voor de statutaire tewerkstelling.

Artikel 9

Dit artikel voegt een nieuw artikel 194/2 in waarin de bevoegdheid wordt toegekend aan de arbeidsrechtbanken en -hoven om de geschillen over de beëindiging van de hoedanigheid van het statutair personeelslid bij de lokale besturen te behandelen. Deze bevoegdheid wordt toegekend in het kader van de nieuwe regeling als vastgesteld in artikel 194/1 van dit voorliggende voorontwerp van decreet, waardoor contractanten en statutairen binnen een lokaal bestuur op eenzelfde wijze hun respectievelijke arbeidsovereenkomst of statutaire hoedanigheid beëindigd zien worden. Eenzelfde ontslagstelsel moet ook leiden tot eenzelfde rechtsbescherming in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel).

In dit artikel wordt verwezen naar de arbeidsgerechten vermeld in de artikelen 578 en 607 van het Gerechtelijk Wetboek van 10 oktober 1967, die bevoegd worden voor de beslechting van geschillen over de beëindiging van het statutaire dienstverband.

In het kader van het gelijkheidsbeginsel en een gelijke rechtsbescherming voor statutairen ten aanzien van contractanten, zullen de arbeidsgerechten ook de heersende rechtspraak en rechtsleer die geldt ten aanzien van contractanten toepassen op toekomstige geschillen rond de beëindiging van de hoedanigheid van statutaire personeelsleden.

Artikel 10

Artikel 200 van het decreet over het lokaal bestuur stelt de mogelijke tuchtstraffen vast. Momenteel is het ontslag van ambtswege als mogelijke tuchtstraf vervat in punt 4°.

De overeenkomstige toepassing van titel I, hoofdstuk IV van de Arbeidsovereenkomstenwet op statutaire personeelsleden heeft de bedoeling om de ontslaggronden voor statutaire en contractuele personeelsleden met elkaar te aligneren. Het ontslag van ambtswege als tuchtstraf moet worden opgeheven opdat er een gelijkschakeling kan plaatsvinden tussen de ontslagregeling voor contractanten en statutairen. Op grond van de Arbeidsovereenkomstenwet en het principe van het kennelijk onredelijk ontslag wordt het mogelijk om een statutair personeelslid te ontslagen om redenen die verband houden met het gedrag van het statutaire personeelslid.

Het ontslag van ambtswege als tuchtstraf wordt dan ook geschrapt uit artikel 200.

Artikel 11

Aangezien het ontslag van ambtswege als tuchtstraf is opgeheven in het artikel 5 van het voorliggende voorontwerp van decreet, wordt het ook in artikel 210 van het decreet over het lokaal bestuur opgeheven.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en
Gelijke Kansen,

Bart SOMERS