

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

INLEIDING.....	1
BELGIË.....	6
Wetgeving	6
Plaatselijke besturen.....	6
Rechtsleer.....	7
FRANKRIJK.....	8
Wetgeving	8
Parlementaire documenten	8
Rechtsleer.....	8
Documentatie.....	9
NEDERLAND.....	10
Wet- en regelgeving.....	10
Hangende wetsvoorstellen.....	10
Documentatie.....	10

INLEIDING

Dit dossier beperkt zich tot het juridisch stelsel van contractuelen in het lokaal openbaar ambt.

In België bestaat er echter geen definitie van het lokaal openbaar ambt : wij behandelen hier het stelsel van contractuelen aangeworven door de gemeenten, OCMW's en intercommunales. Wij besteden dus geen aandacht aan het stelsel van contractuelen aangeworven door de provincie, noch aan de specifieke eigenschappen van bepaalde stelsels van contractuelen (b.v. de contractuelen bij de gemeentelijke politie en de contractuelen in het gesubsidieerd gemeentelijk onderwijs).

De problematiek i.v.m. de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van contractuelen wordt evenmin onderzocht.

Het lokaal openbaar ambt verschilt van het federaal en regionaal openbaar ambt, inzonderheid doordat de teksten eigen aan de federale en gewestelijke instanties duidelijk de mogelijkheden vermelden om in beperkte gevallen contractuelen aan te werven, terwijl op gemeentelijk vlak enkel de organieke wet dd. 8/7/1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn twee gevallen voorziet voor aanwerving bij contract. Noch de Nieuwe Gemeentewet dd. 24/06/1988, noch de wet dd. 22/12/1986 betreffende de intercommunales bevatten bepalingen die het beroep op contractuelen regelen of verbieden.

Toch heeft de Raad van State er herhaaldelijk aan herinnerd dat het vermoeden bestaat dat het statutaire stelsel het normale juridische stelsel is voor wie tewerkgesteld is in het openbaar ambt, lokaal of elders. De aanwerving bij contract dient zich te beperken tot aanwervingen van korte duur of van uitzonderlijke aard.

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

De contractuele rechtsverhouding moet dus bewezen worden, een herkwalficatie door de rechter blijft altijd mogelijk en zal eventuele gevolgen hebben op het vlak van de sociale zekerheid.

In de praktijk is er enerzijds sprake van een toenemend beroep op contractuelen in de administratie, met inbegrip van de gemeentelijke administratie, terwijl er zich anderzijds gemengde stelsels ontwikkelen, die elementen uit het contractuele en statutaire stelsel combineren. Het naast elkaar bestaan van statutair en contractueel personeel werd vooral aangemoedigd door de verschillende tewerkstellingsprogramma's : het KB n° 474 dd. 28/10/1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen heeft de verschillende bestaande systemen geharmoniseerd.

De rechten en plichten van de contractueel tewerkgestelde worden bepaald door de dwingende bepalingen van de wet dd. 3/7/1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten; in geval van betwisting zijn de arbeidsrechtbanken bevoegd. Toch dient de contractueel, die is tewerkgesteld in dienst van een administratie, een aantal regels na te leven die éézijdig door zijn werkgever zijn vastgesteld. Een dergelijke samenloop tussen arbeidsrecht en administratief recht is vaak een bron van conflict, b.v. op disciplinair vlak en het geeft het juridisch statuut van de contractueel aangeworvene in het lokaal openbaar ambt een hybride karakter, halverwege tussen de werknemer in de privé-sector en de statutaire ambtenaar die vast benoemd is.

Zo zijn sommige bepalingen uit het arbeidsrecht (b.v. de collectieve arbeidsovereenkomsten) niet van toepassing in de openbare diensten, maar daartegenover kan de contractueel aangeworvene wel de toepassing vragen van de algemene beginselen van administratief recht (het recht om gehoord te worden, het gelijkheidsbeginsel, de motiveringsplicht, de vergelijking van titels) en de niet-toepassing ervan kan worden gesanctioneerd door de Raad van State.

Over het algemeen gesproken zijn de contractuele tewerkgestelden van lokale besturen onderworpen aan het stelsel van sociale zekerheid van de werknemers : b.v. voor de gezondheidszorgen, ziekte, gezinsuitkeringen, de werkloosheid. Dit geldt ook voor het pensioenstelsel, maar krachtens art. 160 van de Nieuwe Gemeentewet worden de dienstjaren van een contractueel beambte bij een gemeentelijke administratie in aanmerking genomen voor de toekenning en berekening van het pensioen indien de contractueel zijn loopbaan beëindigt met een vaste benoeming en dus statutair ambtenaar wordt.

Voor de arbeidsongevallen en beroepsziekten enerzijds en de jaarlijkse vakantie anderzijds, is het systeem van sociale zekerheid voor de contractuelen echter verschillend.

Wat de arbeidsongevallen en beroepsziekten betreft, geldt het systeem van de sociale zekerheid van de openbare sector, behalve voor de intercommunales die uitsluitend van contractueel personeel gebruik maken.

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Voor de jaarlijkse vakantie daarentegen hebben de lokale besturen de keuze tussen het stelsel van de privé-sector en dat van de openbare sector, met daarbij toch enkele nuances voor de gesubsidieerde contractuelen.

De regionalisering van de Gemeentewet, die in werking is getreden op 01/01/2002, heeft tot nu toe slechts aanleiding gegeven tot enkele kleine aanpassingen van de arbeidswetgeving en wetgeving inzake sociale zekerheid, die beide tot de federale bevoegdheid behoren.

In Frankrijk kwam begin jaren '80 een decentralisatiebeweging op gang waarbij meer bevoegdheden naar de lokale overheden werden doorgeschoven en waardoor de behoefte aan een statuut voor de territoriale openbare ambtenaren ontstond. Dit statuut werd vastgelegd in de wet van 26 januari 1984. Krachtens artikel 3 van deze wet mag slechts in een aantal welomlijnde gevallen beroep gedaan worden op contractuelen.

Het territoriaal openbaar ambt wordt georganiseerd volgens de principes van het openbaar staatsambt (la 'fonction publique d'Etat'), waarvan de toepassing echter verzoend moet worden met het autonomiebeginsel van de territoriale overheden. Eén van de belangrijkste wetten voor wat betreft het statuut van de contractuelen in het regionaal openbaar ambt is het decreet nr. 88-145 van 15 februari 1988.

Hierin worden onder meer de modaliteiten inzake aanstelling, jaarlijks verlof en vormingsverlof, ziekteverlof, tuchtmaatregelen, beëindiging van de beroepsloopbaan en ontslag geregeld. Artikel 3 van het decreet bepaalt dat de aanstelling gebeurt hetzij door middel van een contract (naar publiek recht), hetzij bij administratieve beslissing.

Voor wat betreft de pensioenregeling zijn de contractuelen onderworpen aan de algemene regels van de sociale zekerheid, zij het dat zij bij een aparte instelling (IRCANTEC -Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) voor een aanvullend pensioen kunnen sparen.

Contractuelen genieten niet op alle vlakken dezelfde waarborgen als hun statutaire collega's. Over het algemeen worden ze minder goed bezoldigd en genieten ze minder sociale bescherming, ook al doen ze vaak hetzelfde werk als de statutair benoemde ambtenaren. Voor de werknemers met een contract van bepaalde duur is de toestand nog een stuk onzekerder dan voor diegenen die met een contract van onbepaalde duur werken.

Ongeveer de helft van de contractuelen werkt deeltijds. Het overgrote deel (66%) wordt tewerkgesteld door de gemeenten. Daarnaast zijn er op territoriaal vlak nog verschillende werkgevers, waaronder de 'conseil régionaux' en de 'conseils généraux', en de intercommunales en verenigingen van gemeenten.

Op juridisch vlak is er een veelheid aan statuten. Het grootste onderscheid ligt in het tijdelijk dan wel permanent karakter van de tewerkstelling. Tijdelijke tewerkstelling gebeurt enkel onder de vorm van seizoensarbeid of tijdelijke vervanging.

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Momenteel is er een nieuwe decentralisatiebeweging aan de gang. Zo heeft de Franse regering onlangs aangekondigd dat meer dan 100.000 ambtenaren van de nationale overheid naar de territoriale overheden getransfereerd zouden worden.

De Wet van 3 januari 2001 tracht het aantal contractuelen te verminderen door hen, onder bepaalde voorwaarden, toe te laten tot examens voor statutairen.

In Nederland wordt conform art. 125 van de Ambtenarenwet het statuut van het personeel van de gemeenten grotendeels door de bevoegde gemeentelijke overheden vastgesteld. Hierbij speelt het College voor Arbeidszaken (CvA), een onderdeel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, een belangrijke rol. Dit College kan worden beschouwd als de werkgeversvereniging van de lokale besturen. Het voert namens de gemeenten overleg met de vakorganisaties over de arbeidsvoorwaarden van het gemeentelijk personeel, wat uitmondt in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling (CAR). Deze CAR geldt lokaal als dit door het lokale bestuur is bepaald.

In de praktijk is het voor gemeenten erg moeilijk van deze CAR af te wijken. Enkel de grootste vier gemeenten hebben op bepaalde punten een afwijkende regeling.

De CAR is in essentie een 'hoofdpijnenregeling' en de CVA voert overleg met de vakorganisaties over de verdere uitwerking van de arbeidsvoorwaarden. Die worden neergelegd in de UWO (Uitwerkingsovereenkomst).

De UWO is enkel bindend voor de gemeenten die zich hebben aangesloten.

In het dossier vindt U informatie over de CAR/UWO. Hierbij is o.a. aandacht besteed aan de verschillende vormen van dienstverband binnen de gemeenten. Men kan bij de gemeente in dienst komen met een aanstelling of een arbeidsovereenkomst. De mogelijkheden om iemand met een arbeidsovereenkomst aan te nemen zijn echter beperkt.

De CAR-UWO is van toepassing op alle medewerkers van de gemeente, ongeacht of er een aanstelling bestaat of een arbeidsovereenkomst. Wel kan worden opgemerkt dat de regeling niet van toepassing is op bepaalde categorieën medewerkers, zoals bv. het onderwijzend personeel. Ook kan de werkgever om bijzondere redenen besluiten bepaalde categorieën medewerkers van de toepassing van CAR-UWO uit te sluiten of kan voor bepaalde functies van bepaalde onderdelen van CAR-UWO worden afgeweken. Hiervoor is telkens overleg vereist met de bonden.

Wat de pensioenen betreft, moet in eerste instantie gewezen worden op de pijlers van het Nederlandse pensioenstelsel. Allereerst zijn er wettelijke basisvoorzieningen voor het ouderdomspensioen en voor het nabestaandenpensioen, met name de AOW en de ANW. Daarnaast worden voor de meeste werknemers in het kader van hun arbeidsverhouding pensioenafspraken gemaakt en tenslotte kunnen de werknemers ook individueel nog extra voorzieningen treffen. Deze pijlers gelden ook voor werknemers bij de overheid.

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Het overheidspensioen is een aanvulling op de basisvoorzieningen AOW en ANW en het wordt dus uitgekeerd naast deze basisvoorzieningen. Alle medewerkers in overheidsdienst, dus ook die bij de gemeenten, bouwen dit aanvullend pensioen op bij de stichting Pensioenfonds ABP. De basis van deze stichting is terug te vinden in de wet privatisering ABP, die in het dossier is opgenomen.

Het bestuur van de stichting bestaat uit vertegenwoordigers van overheidswerkgevers en overheidswerknemers. Tussen werkgevers en werknemers worden onderhandelingen gevoerd i.v.m. de pensioenregeling.

In het dossier is het pensioenreglement van de stichting opgenomen in de versie van januari 2003. Daarbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat er tengevolge van het recente pensioenakkoord per 1 januari 2004 een aantal wijzigingen werden doorgevoerd. Dit blijkt uit de 'Aanvulling pensioenreglement 2003', die eveneens in het dossier is opgenomen en uit de commentaar bij het pensioenakkoord. Zo wordt per 1 januari 2004 b.v. overgestapt naar het 'middelloon-systeem' waardoor pensioen wordt opgebouwd op basis van het gemiddelde loon tijdens de loopbaan.

Verder wordt ook gewezen op een systeem van Flexibel Pensioen en Uittreden (FPU), dat bestaat voor werknemers die vervroegd willen uittreden.

Deze FPU kwam in de plaats van de zogeheten 'oude seniorenregelingen' en over de verdere toekomst ervan worden nieuwe structurele afspraken verwacht.

B. Vansteelandt
Bibliothecaris

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

BELGIË

Wetgeving

Rubriek geconsolideerde wetgeving

Plaatselijke besturen

Organieke wet van 08/07/1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

Koninklijk besluit nr. 474 van 28/10/1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen (Gesco's)

Wet van 22/12/1986 betreffende de intercommunales

Wet van 26/05/1989 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 24/06/1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe Gemeentewet"

Arbeidsovereenkomst

Wet van 03/07/1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten

Sociale zekerheid

Wet van 03/07/1967 betreffende de preventie van of de schadevergoeding voor arbeidsongevallen, voor ongevallen op de weg naar en van het werk en voor beroepsziekten in de overheidssector

Wet van 27/06/1969 tot herziening van de besluitwet van 28/12/1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders

Wetten van 28/06/1971 betreffende de jaarlijkse vakantie van de werknemers gecoördineerd op 28/06/1971

Wet van 29/06/1981 houdende de algemene beginselen van de sociale zekerheid voor werknemers

Koninklijk besluit van 30/03/1987 tot uitvoering van artikel 8 van het koninklijk besluit nr. 474 van 28/10/1986 tot opzetting van een stelsel van door de Staat gesubsidieerde contractuelen bij sommige plaatselijke besturen (Gesco's)

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Wet van 14/12/2000 tot vaststelling van sommige aspecten van de organisatie van de arbeidstijd in de openbare sector

www.just.fgov.be

Rechtsleer

La fin de carrière des agents communaux (2002)

www.uvcw.be/matieres/personnel/pat_fin_carriere.htm

De regeling van toepassing op het overheidspersoneel en in het bijzonder op het personeel van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (2001) – Federale overheidsdienst van de Sociale zekerheid

<http://socialesecurity.fgov.be/overzicht/2001/pdf/deel-I-t4.pdf>

Le personnel communal (2000)

www.uvcw.be/matieres/personnel/essentiel/1.htm

Le financement des pensions du personnel définitif des administrations locales (1999)

www.uvcw.be/matieres/personnel/lmb_financement_pensions.htm

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

FRANKRIJK

Wetgeving

Wet nr. 2001-2 van 3 januari 2001

Loi relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=5320&indice=3&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>

Decreet nr. 88-145 van 15 februari 1988

Décret portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=10404&indice=1&table=CONSOLID E&ligneDeb=1>

Wet nr. 84-53 van 26 januari 1984

Loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=5297&indice=1&table=CONSOLIDE&ligneDeb=1>

Parlementaire documenten

Wetsontwerp nr. 1218 van 17 november 2003

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/projets/pl1218.pdf>

Wetsvoorstel nr. 591 van 30 januari 2003

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/propositions/pion0591.pdf>

Wetsvoorstel nr. 73 van 17 juli 2002

<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/propositions/pion0073.pdf>

Rechtsleer

'Les agents non titulaires territoriaux : état des lieux', Perspectives démographiques, 2003

http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/contenu.phtml?id=341

Bibliotheek van het federaal Parlement
Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale
besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Documentatie

Advies van de Raad van State nr. 359964 van 30 januari 1997

http://www.rajf.org/article.php3?id_article=1059

Bibliotheek van het federaal Parlement
Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale
besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

NEDERLAND

Wet- en regelgeving

Ambtenarenwet : art. 125

Wet privatisering ABP

Regeling beperking van het zijn van overheidswerknemer in de zin van de Wet
privatisering ABP

<http://www.wetten.overheid.nl>

Pensioenreglement Stichting Pensioenfonds ABP

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer/images/9_8878.pdf

Pensioenreglement aanvulling

http://www.easinet.nl/easinet/easinet/images/47_13141.pdf

Hangende wetsvoorstellen

Kamerstuk nr. 29257,1 en 2

Kamerstuk nr. 29009,1 en 2

<http://www.overheid.nl>

Documentatie

Algemeen

Werken bij de gemeente : een samenvatting van de cao 2003-2004

<http://www.werkenbijdeoverheid.nl/organisaties/organisatie/index.cfm?ContentID=8IDCRJP9&orgid=02000>

Werken bij de gemeente : aantrekkelijk werk tegen goede arbeidsvoorwaarden

<http://www.werkenbijdeoverheid.nl/organisaties/organisatie/index.cfm?ContentID=S7U9NT1X&orgid=02000>

CAR-UWO

<http://www.car-uwo.nl>

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Aanstelling - Recrutement dans les communes
Overige-werkingssfeer - Champs d'application CAR-UWO
Ziekte - Maladie, accidents de travail et grossesse
Vakantie, verlof - Vacances et congés
Ontslag - Licenciement

Pensioenen

Pensioen opbouwen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/inkomenszekerheid.asp?ComponentID=10397&SourcePageID=10958#1

Wettelijke basisvoorzieningen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/eerste_pijler.asp?ComponentID=10398&SourcePageID=10957#1

ABP-pensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/tweede_pijler.asp?ComponentID=10399&SourcePageID=10957#1

Invaliditeitspensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/value_navigatie/producten/invaliditeitspensioen_vervolg.asp?ComponentID=10557&SourcePageID=10959#1

FPU-gemeenten

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/value_navigatie/producten/fpu_gemeenten.asp?ComponentID=10554&SourcePageID=11070#1

Ontslag wegens FPU

<http://www.car-uwo.nl>

Ouderdomspensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_ontvangen/value_navigatie/producten/ouderdomspensioen.asp?ComponentID=11771&SourcePageID=10661#1

Nabestaandenpensioen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/value_navigatie/producten/nabestaandenpensioen.asp?ComponentID=10558&SourcePageID=10670#1

Bibliotheek van het federaal Parlement

Het juridisch stelsel van contractuelen bij de lokale besturen - dossier nr. 85 – 19.02.2004

Aanvullende inkomenszekerheid

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_opbouwen/derde_pijler.asp?ComponentID=10405&SourcePageID=10957#1

Oude seniorenregeling

<http://www.car-uwo.nl>

Pensioenakkoord 2004

http://www.abp.nl/abp/abp/overabp/Pensioenakkoord_2004.asp?ComponentID=11785&SourcePageID=11544#1

Pensioen ontvangen

http://www.abp.nl/abp/abp/deelnemer//pensioen_ontvangen/np_pensioen_uitkering.asp?ComponentID=12813&SourcePageID=10649#1