



vlabest

vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

Aan de heer Geert Bourgeois
Vlaams minister van Bestuurszaken,
Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme
en Vlaamse Rand
Arenbergstraat 7
1000 BRUSSEL

Kabinet van de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand	
NR.	K36-210-3381
Datum IN	09 SEP. 2010
Datum UIT	K36-210-3381 10-09-2010

vragen naar / e-mail

Bram Opsomer
bram.opsomer@bz.vlaanderen.be

telefoonnummer

02 553 40 15

datum

7 september '10

bijlagen

Betreft: briefadvies ontwerpbesluit rechtspositieregeling OCMW-personeel

Mijnheer de minister,

Op vrijdag 23 juli '10 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Tevens werd beslist het advies te vragen aan de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (verder: VLABEST) en aan de Raad van State.

Op de plenaire VLABEST-vergadering van 26 augustus 2010 waren de heer Joeri De Martelaere (raadgever op het kabinet van minister Bourgeois), de heer Guido Decoster (administrateur-generaal van het agentschap voor Binnenlands Bestuur) en mevrouw Anit Vervoort (adviseur bij het agentschap voor Binnenlands Bestuur) aanwezig voor een toelichting bij het voorontwerp en voor een gedachtewisseling met de leden van de Raad. VLABEST wenst hen uitdrukkelijk te danken voor de interessante en verhelderende bijdrage.

VLABEST is gevat op een moment dat het besluitvormingsproces omtrent dit besluit reeds in een eindfase zit. Het ontwerp dat nu voorligt, is tot stand gekomen na lange onderhandelingen en biedt weinig ruimte voor aanpassing. Daarenboven is het ontwerp in dit eindstadium een heel gedetailleerd werkstuk en voelt de Raad zich niet geroepen om detailadviezen te geven. De Raad beperkt zich daarom in dit briefadvies tot enkele aandachtspunten.

Situering

Het ontwerp van besluit voert de artikelen 104 en 115 van het OCMW-decreet uit. Het betreft de artikelen die handelen over de rechtspositieregeling van het OCMW-personeel en over de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om deze rechtspositie te regelen via het bepalen van minimale voorwaarden.

Artikel 104 van het OCMW-decreet creëert drie categorieën OCMW-personeel :

- de zgn. gemeenschappelijke functies: functies die ook bij de gemeente bestaan;
- de specifieke functies: functies die niet bij de gemeente bestaan en de secretaris en de financieel beheerder van het OCMW;
- het personeel van de specifieke diensten: het voltallig personeel van de verplegende, verzorgende en dienstverlenende instellingen of diensten die federaal of Vlaams genormeerd en gefinancierd worden en het voltallig personeel dat ingezet wordt voor activiteiten die hoofdzakelijk in mededinging met andere marktspelers gebeuren.

De gemeenschappelijke functies volgen de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel. De specifieke functies in principe ook, tenzij de Vlaamse Regering afwijkingsmogelijkheden voorziet. Voor het personeel van de specifieke diensten voorziet het OCMW-decreet uitdrukkelijk dat het OCMW kan afwijken van de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel, maar dat de Vlaamse Regering deze afwijkingsmogelijkheden kan inperken of uniformiseren.

Het vroegere artikel 42 van de OCMW-wet voorzag reeds de mogelijkheid dat elk individueel OCMW voor het personeel van zijn specifieke diensten en voorzieningen kon afwijken van de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel. Het grote verschil tussen de huidige regeling in het OCMW-decreet en het vroegere art. 42 van de OCMW-wet is – naast een meer preciese omschrijving wat onder specifiek personeel en personeel van de specifieke diensten kan verstaan worden – de mogelijkheid en zelfs verplichting voor de Vlaamse Regering om regelend op te treden door het vastleggen van zgn. minimale voorwaarden. Daar waar de afwijkingen van de gemeentelijke rechtspositieregeling voordien per individueel OCMW dienden te gebeuren, kunnen er nu afwijkingen voorzien worden die gelden voor alle OCMW's in Vlaanderen.

In het ontwerpbesluit worden er nauwelijks afwijkingsmogelijkheden voorzien voor de rechtspositieregeling van het specifiek personeel van de OCMW's. Voor het personeel van de specifieke diensten voorziet men afwijkingsmogelijkheden op het vlak van aanwerving- en bevorderingprocedures, diplomavereisten, personeel in werkgelegenheidsmaatregelen en tijdelijke betrekkingen, het invullen van het vormingsrecht/ de vormingsplicht, de valorisering van de anciënniteit en het meenemen van externe ervaring, de regeling m.b.t. de ambtshalve herplaatsing, een beperkt aantal toelagen en vergoedingen en de regeling van het verlof en de afwezigheden.

Voor de regeling m.b.t. het verlof en de afwezigheden voor het personeel van de specifieke OCMW-diensten springt in het oog. De Vlaamse Regering wil door een beperking van de verlofstelsels en het reduceren van het aantal dagen jaarlijkse vakantie en het aantal feestdagen in vergelijking met de gemeentelijke rechtspositieregeling de concurrentiepositie van de OCMW-diensten vrijwaren.

Beoordeling

1. In zijn advies van 17 maart 2008 over het voorontwerp van decreet betreffende de organisatie van de OCMW's gaf VLABEST te kennen voorstander te zijn van een **zo groot mogelijke afstemming** van de regelgeving, werking en organisatie van alle lokale instellingen die samen de lokale democratie vorm geven (gemeenten, OCMW's, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, verzelfstandige instellingen, ...), op voorwaarde dat deze afstemming niet blind is en vertrekt van een algemene visie over de toekomstige bestuurlijke vormgeving voor de OCMW's. Geen afstemming op de organieke bepalingen van de gemeenten omwille van de afstemming dus, maar afstemming waar dat nuttig en functioneel is om recht te doen aan de kerntaak van de OCMW's, nl. het verzekeren van maatschappelijke dienstverlening om iedere burger in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. Dit betekent volgens de Raad dat het OCMW-decreet niet zomaar een doorslagje mag zijn van het gemeentedecreet, maar dat afwijkingen mogelijk en soms noodzakelijk zijn.

Vanuit deze visie stelde de Raad reeds in zijn advies van 17 maart 2008 akkoord te gaan met de bepalingen uit het OCMW-decreet m.b.t. personeelsbeleid, met name o.a. de mogelijkheid om af te wijken van de rechtspositieregeling van het gemeentepersoneel wordt behouden en versterkt. Op dit punt was volgens de Raad in zijn advies van 17 maart 2008 een **afwijking ten opzichte van het gemeentepersoneel functioneel en nuttig**.

Het voorliggend ontwerp van besluit over de rechtspositieregeling van het OCMW-personeel voert de bepalingen uit het OCMW-decreet m.b.t. het personeelsbeleid uit. Het voorziet in een zo groot mogelijke afstemming tussen de rechtspositieregelingen van gemeente en OCMW, wat op de goedkeuring van VLABEST kan rekenen.

Er worden in het besluit echter aanzienlijke **afwijkingsmogelijkheden** voorzien voor het personeel van de specifieke OCMW-diensten. In dit geval kan echter worden geargumenteed dat de afwijkingsmogelijkheden functioneel en nodig zijn omdat dit past in de specifieke kerntaak van de OCMW's om te voorzien in maatschappelijke dienstverlening om iedere burger in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. Deze taken worden uitgeoefend in een concurrentiële omgeving. Bij ongewijzigd beleid ten aanzien van het personeel van de specifieke diensten zou de openbare taak die de OCMW's te vervullen hebben in de welzijns- en gezondheidssector (zoals openbare rob's en rvt's) in gevaar komen. Vooral de huidige lagere beschikbaarheid van het OCMW-personeel omwille van de koppeling aan de regeling m.b.t. verlof en afwezigheden van het gemeentepersoneel en dus de noodzaak aan meer personeelsequivalenten om hetzelfde niveau van dienstverlening te verzekeren in sectoren waar 70 à 80 % van de exploitatiekosten bestaat uit loonkosten, dreigt immers te leiden tot een afstoting van deze openbare dienstverlening indien er thans niet ingegrepen wordt.

2. Dit heeft als gevolg dat de afwijkingen van de gemeentelijke rechtspositieregeling m.b.t. verloven en afwezigheden op centraal (Vlaams) niveau vastgelegd worden en niet meer overgelaten worden aan elk OCMW afzonderlijk. Bovendien zijn ze dwingend en niet meer facultatief, zoals in het vroegere artikel 42 van de organieke OCMW-wet. Op dat punt wordt de **lokale autonomie ingeperkt**.

Dit is echter het logische gevolg van het gekozen uitgangspunt. Ook in de private welzijns- en gezondheidssector worden afspraken m.b.t. verloven en afwezigheden op centraal niveau voor heel de sector vastgelegd, nl. in CAO's. Het vermijdt opbod van de vakorganisaties en het tegen elkaar uitspelen van de werkgevers. De welzijns- en gezondheidssector is een concurrentiële omgeving met meerdere aanbieders van diensten op de markt. Bovendien is er een toenemende vraag vanwege de normerende en subsidiërende overheden (Vlaamse en/of federale overheid, naargelang de sector) naar een benchmarking van de verschillende voorzieningen en het vergelijken van de kwaliteit en de kostprijs van dienstverlening voor de gebruikers en voor de subsidiërende overheid. Alle studies wijzen tevens op een groeiende zorgvraag in de toekomst (ouderenzorg, thuiszorg, kinderopvang) in sectoren die bij uitstek arbeidsintensief zijn en waar nu reeds personeelstekorten opgetekend worden. Een **meer gemeenschappelijke aanpak** van de beschikbaarheid van het personeel door alle zorgaanbieders, ongeacht de aard van de inrichtende macht (openbaar bestuur, non-profit of profit) zal dus absoluut noodzakelijk zijn.

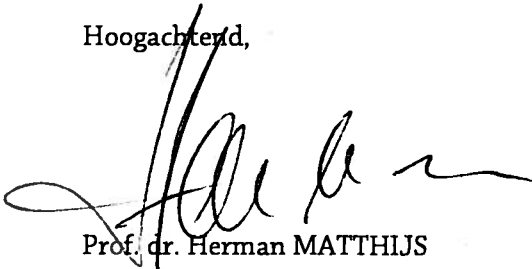
3. Gelet op het voorgaande vraagt de Raad zich af of het voorontwerp van besluit op termijn wel ver genoeg gaat. Moet er niet gestreefd worden naar een **eigen rechtspositieregeling voor het zorgpersoneel die van toepassing is op alle personeelsleden in de publieke én private zorgsectoren**? Dit is uiteraard een ruimere denkoefening die verder reikt dan een uitvoeringsbesluit bij het huidige OCMW-decreet, maar het is iets wat in de onderwijswereld bijvoorbeeld wel mogelijk blijkt (gezamenlijke afspraken over de koepels heen). Het vergt een nieuw regelgevend kader en minstens een wijziging aan het OCMW-decreet. Maar het vergt ook een nieuw onderhandelingsplatform waar de vertegenwoordigers van de publieke en private werkgevers onderhandelingen aangaan met de publieke en private vakbonden en met de bevoegde overheden (niet enkel de Vlaamse overheid, maar in de huidige stand van de wetgeving ook de federale overheid). Het vergt ook een aanpassing van de regelgeving m.b.t. het sociaal overleg.
4. Los van de problematiek van de verloven en afwezigheden vindt de Raad dat het voorontwerp te weinig rekening houdt met het feit dat de **OCMW's een eigen werkgever zijn die voor het personeel van de specifieke diensten een eigen HRM-beleid moeten kunnen voeren**. Zo verwijst het voorontwerp onverkort naar de gemeentelijke rechtspositieregeling voor aspecten zoals proeftijd, evaluatie, de keuze A1a-A2a-A3a en/of A1a-A1b-A2a in de functionele loopbaan, het al dan niet toekennen van een mandaattoelage, een toelage voor opdrachthouderschap en een functionerings- en managementtoelage. Het gaat hier telkens om HR-prerogatieven of onderdelen van het HR-beleid en organisatorische aspecten die een OCMW los van de gemeente moet kunnen bepalen, rekening houdend met o.a. de eigenheid, de keuzes inzake personeelsbeleid en de uitbouw van de organisatie. Dit zijn immers aspecten die ressorteren onder de operationele autonomie die een OCMW moet hebben.

In het verslag aan de Vlaamse regering bij het voorontwerp van besluit wordt deze keuze verantwoord vanuit een bezorgdheid voor de financiële toestand van de lokale besturen. Bovendien wil de Vlaamse regering niet dat de afwijkingen tussen gemeente en OCMW te groot worden. De vraag is op welk niveau deze afwegingen moeten gemaakt worden: op het centrale niveau of bij de lokale besturen zelf. Door in het besluit systematisch te verwijzen naar de regels voor het gemeentepersoneel wordt een lokale afweging onmogelijk gemaakt.

De Raad erkent dat er steeds overleg nodig is tussen de gemeente en het OCMW, zowel wat betreft het beschikbare budget als wat betreft de afwijkingen van de gemeentelijke rechtspositieregeling. Op het lokale niveau zijn er echter voldoende instrumenten voorhanden die decretaal verankerd zijn om een ontsporing van de gemeentefinanciën en een volledig uit elkaar groeien van het personeelsbeleid van gemeente en OCMW te voorkomen : het OCMW moet overleg met de gemeente plegen over alle afwijkingen aan de rechtspositieregeling voor het gemeentelijk personeel, het OCMW-budget of de OCMW-meerjarenplanning moet door de gemeenteraad goedgekeurd worden, het college van burgemeester en schepenen kan schorsend beroep aantekenen bij de gouverneur indien het gemeentelijk belang geschaad zou worden. Deze instrumenten worden in de praktijk effectief toegepast en volstaan. De Raad vindt het niet nodig in voorliggend ontwerp van besluit nog eens een extra koppeling te maken die lokale afweging onmogelijk maakt.

Uiteraard, mijnheer de minister, zijn we steeds bereid om over dit advies de nodige toelichting te verschaffen.

Hoogachtend,



Prof. dr. Herman MATTHIJS
Voorzitter