



Vlaams  
Parlement

stuk **1910** (2012-2013) – Nr. 1  
ingediend op 7 februari 2013 (2012-2013)

## Verzoekschrift

tot toepassing van de rechtspositieregeling  
voor het personeel van provincies,  
gemeenten en OCMW's op de intergemeentelijke  
samenwerkingsverbanden

## Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,  
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme  
uitgebracht door mevrouw Karin Brouwers

*Samenstelling van de commissie:*

*Voorzitter:* mevrouw Annick De Ridder.

*Vaste leden:*

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;  
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;  
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;  
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;  
de heren Marius Meremans, Willy Segers;  
mevrouw Patricia De Waele;  
de heer Bart Caron.

*Plaatsvervangers:*

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;  
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;  
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Khadija Zamouri;  
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;  
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;  
de heer Peter Reekmans;  
mevrouw Mieke Vogels.

*Toegevoegde leden:*

de heer Christian Van Eyken.

## 1. Procedure

Op 2 april 2012 werd een verzoekschrift ingediend tot toepassing van de rechtspositieregeling voor het personeel van provincies, gemeenten en OCMW's op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Het verzoekschrift werd op 16 april 2012 ontvankelijk verklaard en voor behandeling verwezen naar de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme.

Het verzoekschrift werd een eerste keer geagendeerd op de commissievergadering van 3 juli 2012. De commissie besliste het verzoekschrift naar de Vlaamse Regering te verwijzen ten einde over de inhoud van het verzoekschrift het standpunt van de Vlaamse Regering te vernemen.

De commissie nam op 6 november 2012 kennis van het regeringsstandpunt en kwam op 5 februari 2013 tot een conclusie over het verzoekschrift.

## 2. Beknopte inhoud van het verzoekschrift

Het verzoekschrift sluit aan op een eerder verzoekschrift van dezelfde indiener (*Parl. St. VI. Parl. 2009-2010, nr. 495/1*). Naar aanleiding van dat verzoekschrift stelde de regering voor een bevoegdheid in het decreet in te schrijven zodat de Vlaamse Regering een aantal minimale voorwaarden zou kunnen vastleggen naar het voorbeeld van de bestaande regelingen in het Gemeente-, het OCMW- en het Provinciedecreet.

Omdat er volgens de verzoeker sindsdien weinig vooruitgang werd geboekt in dit dossier, heeft hij op 2 april 2012 een nieuw verzoekschrift ingediend. Daarin vraagt hij om de rechtspositieregeling die van toepassing is op het personeel van de provincies, gemeenten en OCMW's toepasselijk te verklaren op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en daarenboven uitdrukkelijk te vermelden dat het zogenaamd ter beschikking gesteld personeel behorend tot de private partner geen leiding kan uitoefenen noch rechter in eigen zaak kan spelen over het personeel behorend tot het intergemeentelijk samenwerkingsverband. Meer bepaald betwist de verzoeker het feit dat personeel behorend tot de private partner betrokken zou worden bij functioneringsevaluaties van personeel behorend tot het intergemeentelijk samenwerkingsverband.

## 3. Bespreking

### 3.1. Vergadering van 6 november 2012

Commissievoorzitter *Annick De Ridder* verwijst naar het standpunt dat de Vlaamse Regering heeft ingenomen. Daaruit blijkt dat, om tegemoet te komen aan de wensen van de verzoeker, het niet noodzakelijk is dat het Vlaams Parlement zelf een volledige regeling zou uitwerken voor het personeel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De decreetgever heeft dit ook niet nodig geacht voor de personeelsleden van de gemeenten, de provincies en de OCMW's. Bovendien is de regering van oordeel dat een bepaling over een bevoegdheid voor de Vlaamse Regering om het kader van de evaluatie van het IGS-personeel (intergemeentelijk samenwerkingsverband) te regelen voor de indiener van het verzoekschrift niet het gewenste effect zou hebben. De verdere invulling van een dergelijke algemene regeling zal immers toch nog altijd grotendeels door de IGS-verbanden zelf moeten worden ingevuld.

De heer *Jan Durnez* zou duidelijker willen weten wat het standpunt van de minister is over het algemene principe dat ambtenaren door ambtenaren moeten worden geëvalueerd.

De heer *Marnic De Meulemeester* stelt de vraag of het niet mogelijk is de verdere gedetailleerde invulling te regelen via een besluit van de Vlaamse Regering.

De commissievoorzitter stelt vast dat er nog wat onduidelijkheden leven en zal nadere precisering aan de minister vragen.

### 3.2. *Vergadering van 5 februari 2013*

Commissievoorzitter *Annick De Ridder* verwijst naar een e-mailbericht van 25 januari 2013 vanuit het kabinet van minister van Binnenlands Bestuur Bourgeois: “Op vandaag geldt voor gemeenten, OCMW’s en provincies het uitgangspunt dat personeel door personeel van de organisatie wordt geëvalueerd en niet door de politieke mandatarissen die lid zijn van de organen van de betrokken overheid. Op het eerste zicht lijkt er geen bezwaar om dit principe door te trekken en in te schrijven in het IGS-decreet.

Maar toch rijzen volgende bedenkingen daarrond, die (voorlopig) eerder terughoudendheid gebieden:

- dit zal geen antwoord geven op het probleem van de verzoeker. Zijn probleem situeert zich rond de evaluatie van personeel in een welbepaalde gemengde intercommunale en is er niet omwille van een gebrek aan formele rechtsregels en rechtsprincipes. Volgens verzoekers bewering worden in die intercommunale ofwel de al bestaande regelgeving inzake terbeschikkingstelling van personeel miskend ofwel het bestaande werkgeversrecht (en evaluatierecht) oneigenlijk uitgeoefend door een onbevoegde, met name door een personeelslid van een andere rechtspersoon dan het IGS van het geëvalueerde personeelslid. Er is geen enkele reden die laat vermoeden dat het decretaal verankeren van het principe van ambtelijke evaluatie een ommekeer zou teweegbrengen in deze beweerde mistoestand;
- behalve dit ene verzoek wordt deze vraag niet door het werkveld naar voor geschoven. Er wordt door de verzoeker met andere woorden een regel voorgesteld waar op vandaag geen (brede) vraag naar is. Bovendien zal die regel voor zijn geïsoleerde geval geen oplossing bieden gelet op het feit dat de bestaande regelgeving, die afdoende is om het probleem uit te klaren, evenzeer miskend wordt. Het lijkt dan ook niet opportuun om deze regel te creëren, te meer daar, weliswaar op basis van het bestaande decreet, het probleem van de verzoeker in 2018, met het einde van de gemengde intercommunales, opgelost is.

Dat neemt niet weg dat het wel een goed idee lijkt om de vraag naar principiële verankering van het beginsel van evaluatie op ambtelijk niveau op tafel te leggen, naar aanleiding van het fundamentele debat over waar we met de intergemeentelijke samenwerking naar toe willen. Het lijkt evident dat daarbij aansluitend ook nagedacht wordt over de in het decreet bestaande basisregels inzake personeel, of die nog voldoende zijn of bijgestuurd moeten worden door bijvoorbeeld het inlassen van een basisbeginsel inzake evaluatie. Desgevallend kan dan ook overwogen worden of de Vlaamse Regering daar een rol in te spelen heeft.”.

### 4. **Conclusie**

Op voorstel van de commissievoorzitter sluit de commissie zich eenparig aan bij het standpunt van de regering (als bijlage) en de bijkomende verklaringen verstrekt op 25 januari 2013.

Annick DE RIDDER,  
voorzitter

Karin BROUWERS,  
verslaggever

BIJLAGE:

Standpunt van de Vlaamse Regering  
over het verzoekschrift tot toepassing van de rechtspositieregeling  
voor het personeel van provincies, gemeenten en OCMW's  
op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden



Vlaamse overheid

**MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING****Betreft: Verzoekschrift tot toepassing van de rechtspositieregeling voor het personeel van provincies, gemeenten en OCMW 's op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden**

Verzoek van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, om het standpunt van de Vlaamse regering te vernemen over de inhoud van een bij het Vlaams parlement ingediend verzoekschrift.

**1. Voorwerp van het verzoek**

Op 2 april 2012 heeft het Vlaams Parlement een verzoekschrift ontvangen, waarmee de verzoeker vraagt: *"aan de regering en/of het Vlaams parlement om de rechtspositieregeling die van toepassing is voor het personeel van de provincies, gemeenten en OCMW 's toepasselijk te verklaren op de Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en daarenboven uitdrukkelijk vermelden dat het zogenaamd ter beschikking gesteld personeel manager(s) die behoren tot de privatenpartner geen leiding kunnen uitoefenen noch rechter in eigen zaak kunnen spelen over het personeel behorende tot het intergemeentelijk samenwerkingsverband."*

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak het verzoekschrift op 3 juli 2012.

Gelet op artikel 86/7 van het Reglement van het Vlaams Parlement heeft de commissie beslist om het standpunt van de Vlaamse Regering te vragen over de inhoud van het verzoekschrift.

**2. De inhoudelijke context van het voorgelegde parlementair verzoekschrift**

In haar brief van 4 juli 2012 laat mevrouw Annick De Ridder, Voorzitster van de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme, weten dat het ingediende verzoekschrift aansluit op een eerder verzoekschrift van dezelfde indiener (zie Parl. St. VI.Parl. 2009-2010, nr. 495/1). In dat eerdere verzoekschrift vroeg de verzoeker dat het parlement bij decreet zou overgaan tot het opleggen van een uniforme regeling betreffende de evaluatie van de personeelsleden tewerkgesteld bij intergemeentelijke verenigingen

Uit de tekst van zijn toenmalige verzoekschrift kon worden afgeleid dat hij blijkbaar de omzetting in decretale bepalingen wilde bekomen van alle aanbevelingen over evaluatie die voorkomen in hoofdstuk 7 van het sectoraal akkoord 2002, zoals afgesloten in het Comité C1 voor de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten van het Vlaams gewest. De tekst van dit hoofdstuk 7 werd door hem immers integraal overgeschreven in zijn verzoekschrift van 20 november 2009, weliswaar zonder bronvermelding en zonder duidelijke aanduiding van het feit dat het om een overgeschreven tekst ging.

Verzoeker dient een nieuw verzoekschrift in omdat hij meent dat het antwoord op zijn vorig verzoekschrift hem weinig vooruit heeft geholpen. Hij vraagt nu aan de Vlaamse Regering en/of het Vlaams Parlement om enerzijds de rechtspositieregeling die, volgens hem, "van toepassing is voor het personeel van de provincies, gemeenten en OCMW's", toepasselijk te verklaren op de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en daarnaast vraagt hij ook om uitdrukkelijk te "vermelden dat het zogenaamd ter beschikking gesteld personeel manager(s)", en die "behoren tot de private partner" (van in het bijzonder de intercommunale waarbij hijzelf in dienst is), "geen leiding kunnen uitoefenen noch rechter in eigen zaak kunnen spelen over het personeel behorende tot het intergemeentelijk samenwerkingsverband".

In het verzoekschrift van 20 november 2009 suggereerde de verzoeker ten onrechte dat er voor de gemeenten, provincies en OCMW's een eenvormige (decretale) regeling bestaat voor wat de zogenaamde personeelsevaluatie betreft. In dit verband gelden uitsluitend de desbetreffende kaderbepalingen van het Besluit van de Vlaamse regering van 7 december 2007 over de rechtspositieregeling voor het personeel van de gemeenten en provincies, met een raamkader voor de regeling die de gemeenten en de provincies zelf moeten uitwerken, en die via de gemeenten, en op basis van artikel 104 van het OCMW-decreet, ook doorwerkt naar de OCMW's toe, samen met de aanvullende bepalingen in het Besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatsstelsel van het personeel van de OCMW's en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

In de 3 betrokken organieke decreten (Gemeente-, OCMW-, en Provinciedecreet) staan over de evaluatie van het personeel slechts 3 algemene bepalingen:

- de evaluatie is de procedure waarbij een oordeel wordt geformuleerd over de manier waarop een personeelslid functioneert,
- de secretaris (of de provinciegriffier) neemt in voorkomend geval de passende maatregelen ter verbetering van de werking van een personeelslid,
- de evaluatie moet op ambtelijk niveau gebeuren, behalve voor de (adjunct)-secretaris, de financieel beheerder en de eventuele ombudsman.

De beide vermelde uitvoeringsbesluiten, van 7 december 2007 en van 12 november 2010, bevatten wel een aantal meer gedetailleerde bepalingen over evaluatie, maar het zijn en blijven kaderbesluiten, die zich beperken tot het vastleggen van een aantal minimale voorwaarden, waaraan de eigen plaatselijke rechtspositieregelingen moeten voldoen. De besturen zijn verplicht, en kunnen niet anders, dan zelf nog een

aantal eigen keuzes te maken (zoals het vastleggen van sommige termijnen tijdens de procedure, het bepalen van de gevolgen verbonden aan de evaluatie, enz.)

Er bestaat dus niet zoiets als een enkele eenvormige regeling die van toepassing is op alle provincies, gemeenten en OCMW 's.

Deze vaststelling geldt des te meer ten aanzien van het nieuwe nu voorliggende verzoekschrift.

De organieke decreten zelf bevatten rechtstreeks nauwelijks bepalingen in verband met de rechtspositie van het personeel, behalve de al vermelde zeer algemene bepalingen in verband met evaluatie, en, daarnaast, voor de statutaire personeelsleden, de basisregels in verband met de tuchtprocedures die tegen het statutaire personeel kunnen worden ingesteld

Voor het overige heeft de decreetgever de Vlaamse Regering de mogelijkheid gegeven om, waar zij dit nodig acht, een aantal minimale regels vast te leggen

Het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 heeft als rechtsgrond de uitdrukkelijke uitvoeringsopdracht die de decreetgever heeft opgenomen in artikel 116, §1 van het Gemeentedecreet en artikel 112, §1 van het Provinciedecreet. Het OCMW-decreet bevat een gelijkaardige bepaling in artikel 115, §1, dat dus de rechtsgrond vormt voor het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010.

De uitvoeringsbesluiten leiden op zichzelf al tot belangrijke verschillen qua rechtspositie tussen het gemeente- en provinciepersoneel en (grote delen van) het OCMW-personeel. De veelvuldige keuzemogelijkheden en keuze-verplichtingen, opgenomen in de besluiten, leiden bijkomend tot verschillen qua rechtspositieregeling tussen de gemeenten, de provincies en de OCMW 's onderling

Voor de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid bepaalt artikel 8 van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking dat, als een van de deelnemende gemeenten aangesteld wordt als beherende gemeente, die beherende gemeente eigen personeel kan inzetten ten behoeve van het samenwerkingsverband, maar dat dit gemeentepersoneel al zijn rechten behoudt, dus onder meer ook het evaluatie-stelsel dat van kracht is voor het personeel van hun gemeente

Voor de dienstverlenende en opdrachthoudende verenigingen bepaalt artikel 69 van het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking alleen maar in algemene zin dat zij zelf een "administratief en geldelijk statuut" moeten opstellen. Voor de projectverenigingen bevat het decreet geen bepalingen in verband met personeelsaangelegenheden.

Het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking geeft de Vlaamse regering geen uitvoeringsbevoegdheid om bijvoorbeeld minimale voorwaarden te bepalen waaraan de regeling van de rechtspositie van het personeel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden met eigen rechtspersoonlijkheid zou moeten voldoen

De decreetgever heeft de Vlaamse Regering evenmin dergelijke bevoegdheid gegeven met betrekking tot het personeel van alle of sommige extern verzelfstandigde agentschappen van de gemeenten, provincies en OCMW 's.

De indiener van de verzoekschriften heeft vanuit zijn persoonlijke situatie vooral bezwaren tegen de gang van zaken voor wat betreft de personeelsevaluatie van het personeel van sommige opdrachthoudende intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Hij stelt vast dat bij zijn zogenaamd "gemengd" intergemeentelijk samenwerkingsverband, dat nog opgericht is op basis van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, de personeelsevaluatie gebeurt door personen die volgens hem niet arbeidsrechtelijk verbonden zijn met het intergemeentelijk samenwerkingsverband maar uitsluitend met een privaatrechtelijke vennoot van dit samenwerkingsverband

Een dergelijke gang van zaken leidt tot twee soorten bemerkingen en vaststellingen. Als de evaluatie van de eigen personeelsleden geheel of gedeeltelijk gebeurt door personen die vreemd zijn aan de interne organisatie en die geen deel uitmaken van het personeel, zelfs niet als, al dan niet wettelijk, door andere werkgevers ter beschikking gestelde personeelsleden, dan gebeurt de evaluatie in deze gevallen niet op "ambtelijk niveau", hetgeen wel een decretaal uitgangspunt is voor het quasi voltallige personeel van de gemeenten, de OCMW 's en de provincies (behalve voor de secretarissen (of provinciegriffiers), de financieel beheerders en de eventuele ombudsmannen (hetgeen alleen het geval is bij de besturen die hun ombudsdienst organiseren met een eigen personeelslid)

Een uitgangspunt, dat vergelijkbaar is met het aangehaalde uitgangspunt uit de organieke decreten voor de gemeenten, de OCMW 's en de provincies, zou kunnen worden opgenomen in het IGS-decreet van 6 juli 2001

Het is echter niet zeker dat dit dan werkelijk tegemoet zou komen aan de bezwaren en ongerustheden van de indiener van het voorliggende verzoekschrift. Uit de geschetste context kunnen we het vermoeden afleiden dat er in feite sprake is van de facto leidinggevende personeelsleden, "managers", die ook optreden als evaluator. In dat geval zijn er twee mogelijkheden. Ofwel bekleden deze personen twee functies, en cumuleren zij een betrekking bij de privaatrechtelijke partner van het intergemeentelijk samenwerkingsverband met een "management"-functie bij het IGS-verband zelf. Afgezien van de mogelijke vragen betreffende de correcte bekendmaking en vacant verklaring van de veronderstelde betrekking bij de openbare publiekrechtelijke rechtspersoon in het licht van artikel 10 van de Grondwet en het daarin vervatte principe van het recht op gelijke toegang voor iedereen tot het openbaar ambt, is het cumuleren van een arbeidsbetrekking tussen twee werkgevers op zichzelf niet principieel verboden, ook niet tussen een privaatrechtelijke werkgever en een publiekrechtelijke werkgever. Of een dergelijke combinatie deontologisch aanvaardbaar is voor de overheidswerkgever moet van geval tot geval worden bekeken.

In de gevallen waarin de “evaluator” in feite ook in dienst is van het samenwerkingsverband, en ten onrechte beschouwd wordt als een persoon die ter beschikking gesteld wordt door een externe werkgever, vervallen de bezwaren tegen het evalueren door dergelijke personeelsleden, en is er zelfs opnieuw sprake van een evaluatie op (intern) ambtelijk niveau

Als dit niet zo is, en er is sprake van een de facto ter beschikking stelling van een werknemer door een andere rechtspersoon, duiken er ernstige vragen op in verband met de wettelijkheid van een dergelijke ter beschikking stelling

### **3. Standpunt van de Vlaamse Regering**

1° Binnen de grenzen van het decreet van 6 juli 2001 beschikt de Vlaamse Regering niet over de bevoegdheid om aanvullende of minimale regels met betrekking tot de rechtspositie van het personeel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uit te vaardigen. Voor zover gewenst, zou dit momenteel enkel kunnen door een dergelijke uitvoeringsbevoegdheid alsnog in te voegen in het decreet zelf.

2° Om tegemoet te kunnen komen aan de wensen van de indiener van het verzoekschrift is het anderzijds niet noodzakelijk dat het Vlaams parlement zelf een volledige regeling zou uitwerken voor het personeel van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De decreetgever heeft dit ook niet nodig geacht voor de personeelsleden van de gemeenten, de provincies en de OCMW 's.

In de lijn van de werkwijze die ook ten aanzien van de gemeenten, de provincies en de OCMW 's werd gevolgd, verdient het aanbeveling om desgewenst het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking aan te passen, en hierin een uitvoeringsbevoegdheid voor de Vlaamse regering op te nemen. De Vlaamse Regering kan op die wijze de opdracht krijgen om minimale voorwaarden te bepalen voor het geheel of sommige delen van de regeling van de arbeidsvoorwaarden van het personeel van alle intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, naar het voorbeeld van de bestaande regelingen in het Gemeente-, OCMW- en Provinciedecreet

3° In aansluiting op het regeerakkoord stelt de beleidsnota Binnenlands Bestuur een herziening van het decreet van 6 juli 2001 in het vooruitzicht. Dat zal gebeuren na overleg met de vertegenwoordigers van de lokale besturen.

Deze herziening wordt op dit ogenblik beperkt gehouden tot een wijziging van het bestuurlijk toezicht en de verhoging van de betrokkenheid van de gemeente- en provincieraadsleden bij de IGS-verbanden (VR 25/05/2012 Doc 0457/3bis).

Zoals hierboven al aangegeven zou een bepaling over een bevoegdheid voor de Vlaamse Regering om het kader van de evaluatie van het IGS-personeel te regelen voor de indiener van het verzoekschrift niet het gewenste effect hebben, omdat de verdere invulling van een dergelijke algemene regeling toch nog altijd grotendeels door de IGS-verbanden zelf zal moeten worden ingevuld.

Daarom wordt voorgesteld om geen dergelijke uitvoeringsbevoegdheid in te schrijven in de op vandaag voorgestelde wijzigingen aan het IGS-decreet van 6 juni 2001

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Geert Bourgeois', with a horizontal line underneath it.

Geert BOURGEOIS

Viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand