

**DE HERVORMING VAN HET FEDERALE AMBTENARENSTATUUT. ONDERZOEK NAAR DE
ESSENTIËLE ELEMENTEN INZAKE DE RECHTSBESCHERMING EN HET FUNCTIONEREN VAN DE
AMBTENAAR IN EEN GEMODERNISEERDE ADMINISTRATIE**

An BERGS, Alexander DE BECKER, Marc MARTENS en Prof.
Dr. Kaat LEUS
Vakgroep Staats – en bestuursrecht, VUB

Dit document is een samenvatting van het onderzoek, uitgevoerd door de vakgroep Staats – en bestuursrecht van de Vrije Universiteit Brussel, in opdracht van de DWTC. Het onderzoek liep van oktober 2000 tot januari 2003 en droeg de naam “De hervorming van het federale ambtenarenstatuut. Onderzoek naar de essentiële elementen inzake de rechtsbescherming en het functioneren van de ambtenaar in een gemoderniseerde administratie”. Deze samenvatting is een zeer beknopte weergave van de onderzoeksresultaten. Voor uitgebreide rapportering en een meer genuanceerde analyse verwijzen we naar het eindrapport dat bij Academia Press wordt uitgegeven¹.

INLEIDING EN SITUERING

Sedert de beleidsverklaring van 12 oktober 1999 van de federale regering Verhofstadt I en de zgn. Bouillon – en Copernicusnota’s is de hervorming van het overheidsbestel en het streven naar een moderne en performante federale administratie in een stroomversnelling gekomen en werd daaraan een nieuwe dynamiek gegeven. België heeft op die wijze aansluiting gezocht bij de OESO –

¹ BERGS, A., DE BECKER, A. MARTENS, M. en LEUS, K. (2004), *De hervorming van het federale ambtenarenstatuut. Onderzoek naar de essentiële elementen inzake de rechtsbescherming en het functioneren van de ambtenaar in een gemoderniseerde administratie*, Gent, Academia Press (Academia Press, Wetenschappelijke uitgeverij, Eekhout 2, 9000 Gent, Tel. 09 233 80 88 – Fax. 09 233 14 09, www.academiapress.be).

landen die, geïnspireerd door de theorie van het New Public Management, recent grote administratieve hervormingen hebben doorgevoerd.

Het door de vakgroep Staats- en bestuursrecht van de VUB uitgevoerde onderzoek situeert zich binnen een groter geheel van onderzoeken in opdracht van het DWTC onder de benaming “*Sturing van veranderingsprocessen. De hervorming van het federaal openbaar ambt*” en waaraan meerdere centra hebben deelgenomen. Zo werd door de Universit  Catholique de Louvain onderzoek (o.l.v. Prof. Dr. VARONE) verricht naar de stand van zaken (balans en perspectieven) inzake de evaluatie van het overheidsbeleid op het niveau van de Belgische federale overheid. De Universiteit Antwerpen (o.l.v. Prof. Dr. R. JANVIER en Prof. Dr. E. HENDERICKX) onderzocht de cultuur en verwachtingen van het federale overheids personeel waarbij meer bepaald aandacht werd besteed aan het gedrag, de normen en de waarden van ambtenaren als groep door de studie van de organisatiecultuur evenals van de ambtenaar als individu met dwingende verwachtingen, door de analyse van het psychologische contract. Het Hoger Instituut Voor de Arbeid (o.l.v. Prof. Dr. G. VAN GYES) onderzocht de participatie van werknemers in het veranderingsmanagement. De onderzoeksgroep “Manpowerplanning” binnen de VUB (o.l.v. Prof. Dr. M.-A. GUERRY) analyseerde de personeelsplanning voor openbare besturen.

De resultaten van deze vijf onderzoeksprojecten werden voorgesteld op een studiedag georganiseerd door het DWTC – VUB op vrijdag 3 juni 2003. De rapporten werden allen uitgegeven door Academia Press.

In dit verband is op te merken dat de aldus verstrekte gegevens niet los van elkaar kunnen worden gezien. Inderdaad, de bevindingen inzake de participatie van werknemers in het veranderingsmanagement zijn bijvoorbeeld van essentieel belang bij de hervorming – en de juridische veruitwendiging – van een nieuw ambtelijk statuut. De betrokkenheid en participatiegraad moeten in dat verband veel verder gaan dan hetgeen de wet strikt genomen voorschrijft². Op dezelfde wijze zijn de bevindingen inzake de verzuchtingen van het personeel en het management van de

² Zie daaromtrent DE CUYPER, P., LOUSCH V., VAN GYES, G. en SPINEUX A., Participatief management en de sturing van verandering in de Belgische overheidssector: case studies, samenvatting, in “*Sturing van veranderingsprocessen: de hervorming van het federaal openbaar ambt*”, acten van het colloquium van 3 juni 2003, DWTC – VUB, p. 7 e.v..

federale overheidsdiensten in het raam van het zgn. “psychologisch contract” van wezenlijk belang bij de concrete juridische, inhoudelijke vormgeving van het gemoderniseerd ambtelijk statuut zoals hierna nog zal blijken.

ANALYSE VAN EEN AANTAL (BINNEN – EN BUITENLANDSE) VOORBEELDEN MET HET OOG OP HET OPSTELLEN VAN EEN ZGN. THEORETISCH MODEL.

Het onderzoek met het oog op de hervorming, vanuit juridisch oogpunt, van het ambtelijk statuut van het personeel van de federale overheidsdiensten werd verricht in een eerste fase (Deel I) door een grondige analyse van enkele binnen – (België – Statuut Camu - en Vlaanderen) en buitenlandse voorbeelden (o.m. Canada, Nederland, Zwitserland). Een aantal van die buitenlandse voorbeelden werden recent grondig hervormd, geïnspireerd op de theorie van het New Public Management (NPM) waarbij een aantal principes zoals verzelfstandiging, professionalisering, prestatieverhoging, strategische planning, responsabilisering, klantvriendelijkheid e.d.m. centraal staan.

Sommige ambtelijke statuten kenden in het verleden slechts een aantal heel partiële of schoorvoetende hervormingen. (zoals het Belgische federale statuut van 1937 en Frankrijk), andere dan weer een meer uitgesproken hervorming (Vlaanderen) en nog andere een wezenlijke of fundamentele hervorming (Zwitserland). In dit laatste land is een – weliswaar publiekrechtelijke – contractuele tewerkstelling in de plaats gekomen van de statutaire tewerkstellingsvorm. De keuze van de binnen – en buitenlandse voorbeelden zijn uiteraard gebaseerd op de aan de gang zijnde of recent doorgevoerde hervormingen. Zij kunnen dan ook als inspiratiebron dienen in de veronderstelling dat toekomstige veranderingen binnen de federale overheid zich binnen de bevindingen van het New Public Management en binnen het kader van een verhoogd gebruik van arbeidscontracten in de publieke sector zullen afspelen.

Bij de keuze van Canada en Zwitserland als vergelijkingslanden werd rekening gehouden met het minderhedenbeleid dat in die landen wordt gevoerd. Het betreft hier uiteraard het minderhedenbeleid ten aanzien van de taalaanhangen en de mogelijke vereiste regelgeving over de meertaligheid van de respectievelijke federale

administraties. Landen die met een vergelijkbare situatie dienen te integreren als de taalrolverdeling binnen de Belgische federale administratie.

Tegelijkertijd, werd er bij de keuze van de te onderzoeken ook rekening gehouden met de Belgische traditie dat de statutaire tewerkstellingsvorm op de verschillende bestuursniveaus (federaal, deelstatelijk en lokaal) vooralsnog – althans *de iure* - de regel blijft. Dit moet worden verklaard door de sterke opvatting van het gelijkheidsbeginsel in het openbaar ambt en een zekere terughoudendheid ten opzichte van individualisering via het gebruik van arbeidscontracten. Die tendens valt eveneens in Frankrijk aan te treffen.

Er is dan ook onderzocht in welke mate landen die toch overstappen van een statutaire naar een contractuele arbeidsrelatie voor hun overheidspersoneel, zoals Zwitserland, niettemin voorzien in een aantal minimale (publiekrechtelijke) regels met het oog op een gelijke behandeling van de werknemers en het bieden van een uniforme rechtsbescherming. Op die wijze werd nagegaan of binnen de waaier van ambtelijke statuten toch sprake kan zijn van een aantal essentiële elementen inzake (uniforme) rechtsbescherming en, zo ja, of deze kunnen worden gescheiden van beheers – en organisatieregels. Binnen die beheers- en organisatieregels is dan meer ruimte voor differentiatie, bijvoorbeeld op het niveau van een verzelfstandigde instelling of dienst, of zelfs individualisering.

Dit onderzoek heeft geleid tot het opstellen van een grafische weergave van de essentiële elementen van het ambtenarenstatuut in een theoretisch model. Dit theoretisch model neemt de elementen of aangelegenheden op die zonet in alle dan toch in een belangrijke meerderheid van de verscheidene onderzochte statuten – grondig hervormd of niet – worden geregeld en waarvan aldus mag worden aangenomen dat ze als essentieel in het ambtelijke statuut worden beschouwd.

De algemene bepalingen omvatten allen de omschrijving van het begrip “ambtenaar” en het toepassingsgebied van de normatieve (wettelijke of reglementaire) regelgeving evenals, in voorkomend geval, het onderscheid tussen het toepassingsgebied van de statutaire en de contractuele tewerkstelling. Daarnaast blijkt uit het theoretisch model dat belangrijke regels worden opgenomen inzake de

rechten en plichten van de ambtenaar (onverenigbaarheden, deontologie, enz.), de tuchtregeling en essentiële regels die een objectieve werving en selectie garanderen. Het betreft hier dan onder meer de toelatingsvoorwaarden, een open of gesloten selectie, de regels nopens de bevoegdheid en het opstellen van het functieprofiel, de aanduiding van de inzake werving bevoegde overheid.

De onderzochte landen vertonen veel minder eensgezindheid op het vlak van de regulering van de (verticale en horizontale) loopbaanontwikkeling en de evaluatie. Dit kan mede worden verklaard door het feit dat de regelgever ter zake minder ingrijpend lijkt te zijn wanneer de betrokken overheid opteert voor een tewerkstellingsysteem (i.p.v. een loopbaansysteem) en/of contractuele tewerkstelling. Een tewerkstellingsysteem werft een personeelslid aan om een welbepaalde opdracht in de administratie te vervullen, terwijl in een loopbaanstelsel een personeelslid wordt aangeworven om zijn volledige carrière in de openbare dienst af te werken. Op deze vlakken (loopbaan, mobiliteit en evaluatie) zijn dan ook de belangrijkste verschillen te constateren tussen landen of stelsels waarin is geopteerd voor een loopbaansysteem dan wel een positie – of tewerkstellingsysteem.

De gevallen waarin en de wijze waarop een einde kan worden gesteld aan de arbeidsrelatie vormt bij de loopbaanstelsels het voorwerp van expliciete regelgeving. Tevens zijn ook de na te leven vormen bij het beëindigen van de arbeidsrelatie omschreven. Dit hoeft niet te verwonderen omdat dit ook in België het geval is in het arbeidsrecht. De evolutie naar een positiestelsel veronderstelt immers een nauwer aanleunen bij de arbeidsreglementering van de private sector.

DE INVLOED VAN DE RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK NAAR DE ORGANISATIECULTUUR EN HET PSYCHOLOGISCH CONTRACT OP DE INVULLING VAN HET THEORETISCH MODEL.

Buiten het opstellen van een theoretisch model op grond van de dwarsdoorsnede die kon worden gemaakt na analyse van de diverse onderzochte statuten, diende ook kennis te worden genomen van de voorlopige resultaten van het onderzoek dat gelijktijdig liep aan de Universiteit Antwerpen o.l.v. de Professoren JANVIER en

HENDERICKX³. Deze onderzoeksgroep analyseerde de (huidige en de wenselijk geachte) organisatiecultuur en het bestaan van eventuele subculturen binnen de federale overheid. Tevens werd ook onderzoek verricht naar het psychologisch contract, d.w.z. de wederzijdse dwingende verwachtingen van ambtenaren en overheid in het raam van hun arbeidsrelatie.

Bij het invullen, voor de Belgische federale overheidsdiensten, van het zgn. theoretisch model of, anders geformuleerd, bij het opstellen van een Proeve voor een gemoderniseerd statuut voor de ambtenaren van de federale overheidsdiensten, is getracht rekening te houden met de resultaten van dit onderzoek. Hierbij is vooral aandacht besteed aan de verzuchting bij het (overheids)management om te evolueren naar een constructieve cultuur waarbij vermijdend en oppositioneel gedrag wordt vermeden. Deze verzuchting zal een juridische invloed (moeten) hebben op de wijze waarop positief en constructief gedrag (zoals zelfstandigheid, flexibiliteit, klantvriendelijkheid, creativiteit) wordt gehonoreerd in de loopbaan. De evaluatie zal dan ook veeleer positief en ondersteunend georiënteerd zijn en veel minder negatief en bestraffend zoals ze thans nog teveel wordt ervaren.

Evenzeer is getracht rekening te houden met de bevindingen van de Antwerpse onderzoeksgroep op het vlak van het zgn. psychologisch contract tussen werknemer en werkgever. Bezien vanuit de kant van de federale ambtenaren kon worden vastgesteld dat deze een veel belang hechten aan openheid van de werkgever. Zo vormen onder meer het overheidsengagement op lange termijn, voldoende informatie over beslissingen die hun aanbelangen, de nodige opleiding, duidelijkheid is over rechten, plichten en afspraken en een goed en regelmatig direct contact met de direct leidinggevende verzuchtingen van de ambtenaren. Daarentegen, beloning naar gelang van het evaluatieresultaat en keuzemogelijkheid tussen beloningsvormen scoren veel lager op de lijst van de verwachtingen en verzuchtingen. Al zijn er significante verschillen te constateren, afhankelijk van het niveau, tussen de ambtenaren. De grootste breuk in het psychologisch contract – al

³ Zie WILLEMS, I., JANVIER, R. en HENDERICKX, E., (2003), Copernicus tussen de regels door: de cultuur en de verwachtingen van het federale overheidspersoneel, Gent, Academia Press (Academia Press, Wetenschappelijke uitgeverij, Eekhout 2, 9000 Gent, Tel. 09 233 80 88 – Fax. 09 233 14 09, www.academiapress.be).

zijn er op dat vlak, zoals gezegd, verschillen afhankelijk van het niveau – doet zich voor op het vlak van de loopbaanontwikkeling en het loon.

Het is evident dat de bevindingen van deze onderzoeksgroep hun plaats zullen moeten krijgen bij de concrete invulling van het ambtelijke statuut aan de hand van het zgn. theoretisch model. Daartoe is een poging ondernomen bij het opstellen van een Proeve van een nieuw ambtelijk statuut voor het federaal overheidspersoneel (Deel II).

DE INVULLING VAN HET THEORETISCH MODEL: PROEVE VAN EEN NIEUW AMBTELIJK STATUUT VOOR HET PERSONEEL VAN DE FEDERALE OVERHEID.

De opgestelde Proeve – die slechts een Proeve is en dus, uiteraard, voor verbetering vatbaar – is de resultante, minstens een poging tot integratie, van bevindingen die uit het eigen onderzoek naar voren zijn gekomen, bevindingen uit het onderzoek van de Universiteit Antwerpen en heeft rekening gehouden met een aantal cruciale beleidsopties die reeds werden duidelijk gemaakt in de zgn. Bouillon – en Copernicusnota's. De introductie van het tijdelijk karakter van de statutaire tewerkstelling op het vlak van de titularissen van een (federale) mandaatfunctie vormt hiervan het duidelijkste voorbeeld.

De fundamentele van de regelingen, zoals die bleken uit de interne en de externe rechtsvergelijking zijn allen, min of meer concreet uitgewerkt, terug te vinden in de Proeve van een nieuw ambtelijk statuut (de Algemene bepalingen (inzonderheid begripsomschrijving en toepassingsgebied), de Onverenigbaarheden, rechten en plichten, de Werving en selectie, de Loopbaan, de Tuchtregeling, de Beëindiging van de arbeidsrelatie,...).

Omdat het precies de “essentie” van de rechtspositieregeling betreft, wordt er meteen voor gepleit om deze aangelegenheden in één en dezelfde tekst of codex op te nemen. Met het oog op de kennis en de transparantie en omwille van de vraag van het overheidspersoneel naar duidelijkheid is het wenselijk te streven naar één enkel regelgevend instrumentum in plaats van verscheidene koninklijke besluiten waarin de regels worden opgenomen met betrekking tot één aangelegenheid

(evaluatie) of één doelgroep (het zgn. "ManagementKB"). Deze eenduidigheid valt nu reeds te vinden in het Vlaams Personeelsstatuut of in het toekomstige Raamstatuut. Ter bevordering van de duidelijkheid wordt ook gepleit voor een artikel waarin veel gebruikte begrippen worden gedefinieerd.

Het voorgaande is niet zomaar een "vormelijk statement" vanwege de jurist. Het draagt eveneens essentieel bij tot de vorming van een evenwichtig "psychologisch contract" waarbij de wederzijdse rechten en plichten van werknemer en werkgever op duidelijke, kenbare en dwingende wijze worden vastgesteld. Ook al vaardigt de werkgever die rechtspositieregeling eenzijdig uit, weliswaar met inachtneming van het wettelijk georganiseerde syndicaal overleg én met inachtneming van de vereisten van een zgn. "regulatory management". Hierbij dient tevens aandacht te worden besteed aan het gegeven dat het ambtelijk statuut niet mag verworden tot een "eenheidsworst" maar waarbij rekening dient te worden gehouden met de eigenheid van de verscheidene categorieën van ambtenaren en met de aard van de betrokken overheidsactiviteit. Deze kunnen immers nopen tot verscheidenheid nopen en tot een verschillende cultuur. Een soortgelijke diversiteit op sommige vlakken binnen de federale overheidsdiensten en federale instellingen moet mogelijk zijn wanneer ze beleidsmatig is verantwoord, net zoals dat ook het geval is bij lokale besturen of bij de verschillende deelstaten.

Wat de integratie van "Copernicus" - beleidsopties in de Proeve betreft, is op te merken dat daaruit niet mag worden afgeleid dat de onderzoeksgroep deze beleidsopties zou zien als alleenzaligmakend noch, zelfs, als de meest wenselijke. Daarento is geen expliciete uitspraak gedaan te meer niet in de ene noch in de andere zin, te meer nu blijkt, uit de rechtsvergelijking, dat ook andere systemen succesvol zouden kunnen worden gehanteerd. Het werd evenwel niet zinvol geacht deze keuzen die hoe dan ook - zelfs al zouden zij op termijn voor verbetering of een verdergaande stap vatbaar zijn -, worden ervaren als een vooruitgang, reeds onmiddellijk opnieuw in vraag te stellen.

Immers, enerzijds is aan te nemen dat daardoor toch een aantal verbeteringen konden worden verwezenlijkt (zoals, bijvoorbeeld, de verbreding van rekrutering door externe werving, de introductie van een -wederzijds overlegd- managementplan,

responsabilisering, enz..) terwijl, anderzijds, de periode te kort was om reeds een zinvolle en wetenschappelijk verantwoorde evaluatie van deze technieken te betrachten.

Tenslotte, is tevens de mogelijkheid aan het beleid opengelaten om binnen één en hetzelfde instrumentum tot regeling van het ambtelijk statuut een objectief onderscheid te maken tussen de ambtenaren. De overheid kan eveneens een regeling invoeren die op sommige vlakken (samenstelling van het loon – een vast gedeelte en een variabel gedeelte -, loopbaanontwikkeling, enz.) kan verschillen. Er kan bijvoorbeeld een verschillende loonregeling worden uitgewerkt afhankelijk van het niveau waartoe de ambtenaar behoort (bijvoorbeeld topkader, middenkader, uitvoerend personeel, enz.). Dit kan natuurlijk enkel in de mate dat zulk onderscheid beleidsmatig en redelijkerwijze en met inachtneming van het proportionaliteitsbeginsel, kan worden verantwoord.

De vraag vanuit de groep van de ambtenaren naar duidelijkheid inzake rechten, plichten en afspraken, en de vraag naar minder rigiditeit en meer flexibiliteit, met inbegrip van de vraag naar minder rigiditeit in de regelgeving, van overheidswege, hoeven niet onverzoenbaar te zijn.

Aldus zou het mogelijk moeten zijn om meer organisatorische regelingen zoals, bijvoorbeeld, de arbeidstijden, de verlofregelingen, e.d.m. aan te passen aan hetgeen de specifieke organisatie en overheidsactiviteit of – onderneming vereist.

In diezelfde gedachtegang, kan, op het vlak van het verlangen naar zowel duidelijkheid in afspraken als de behoefte aan meer flexibiliteit of soepelheid, worden gewezen op de mogelijkheid om – naast het traditionele reglementaire, eenzijdig overheidsoptreden bij wijze van algemeen verbindend voorschrift –, ook in het personeelsbeleid gebruik te maken van andere juridische technieken.

Zo is het denkbaar, met het oog op het maken van duidelijke afspraken die tegelijkertijd meer ruimte laten voor individualisering, van het hanteren van overlegmechanismen (een afsprakennota bij het begin van de evaluatiecyclus, een managementplan voor het topkader, e.d.m.); terwijl – bijvoorbeeld in het tuchtrecht –

naast de harde (en dus algemeen verbindende) procedureregels zachtere vormen van regelgeving (soft law) kunnen worden gehanteerd (richtlijnen inzake openbaarheid en uitzonderingen op het spreekrecht, richtlijnen inzake extern optreden van ambtenaren, enz.).