



Vlaams
Parlement

ingediend op **1800** (2018-2019) – Nr. 1
10 januari 2019 (2018-2019)

Conceptnota voor nieuwe regelgeving

van Marino Keulen, Sas van Rouveroj, Freya Saeys, Martine Taelman,
Gwenny De Vroe en Bart Tommelein

betreffende de invoering
van een minimale dienstverlening
bij de Vlaamse overheid

1. Algemene toelichting

Inleiding

Met deze conceptnota willen de indieners een algemeen beeld schetsen van de manier waarop de minimale dienstverlening bij de Vlaamse overheid tijdens stakingen geregeld kan worden, net zoals die al in andere EU-lidstaten¹ is uitgewerkt².

Alle landen die het stakingsrecht erkennen, worden geconfronteerd met het probleem dat dit recht moet worden verzoend met de noodzaak om de continuïteit te verzekeren van de openbare dienstverlening ten overstaan van de samenleving, de belastingbetalers en de burgers. Deze conceptnota heeft dus allerminst de bedoeling om het stakingsrecht in te perken, maar bepleit een decretale verankering van de minimale dienstverlening bij de Vlaamse openbare diensten. Daarbij is het de bedoeling om een structuur aan te brengen die het voor overheidsdiensten mogelijk maakt om te blijven werken op basis van werknemers die tijdens stakingen vrijwillig aan de slag willen blijven.

Europees Sociaal Handvest en de minimumdienst

Het stakingsrecht is erkend door het Europees Sociaal Handvest, en de bijlage bij dat handvest. Dat vormt het uitgangspunt van elke mogelijke wetgeving rond de invoering van een minimale dienstverlening.

Artikel 6 van dat handvest behandelt "de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen". Op basis van punt 4 van dat artikel verbinden de overeenkomstsluitende partijen zich ertoe "het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, (te erkennen) behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten".

In artikel 31 van hetzelfde handvest worden evenwel beperkingen aan dat stakingsrecht opgelegd:

"1. Wanneer de in Deel I genoemde rechten en beginselen en de in Deel II geregelde onbelemmerde uitoefening en toepassing hiervan zijn verwezenlijkt, kunnen zij buiten de in Deel I en Deel II vermelde gevallen generlei beperkingen ondergaan, met uitzondering van die welke bij de wet zijn voorgeschreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en voor de bescherming van de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid of de goede zeden.

2. De krachtens het onderhavig Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd."

In artikel 6, lid 4, van de bijlage bij het handvest wordt nog het volgende gesteld: "Elke Overeenkomstsluitende Partij kan zelf het recht van staking bij de wet regelen, mits elke eventuele verdere beperking van dit recht in de bepalingen van artikel 31 rechtvaardiging vindt."

¹ Dat is onder meer het geval in Duitsland, Spanje, Italië, Portugal ...

² Sénat française – Étude de législation comparée nr. 50 – L'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, 1 januari 1999 (<https://www.senat.fr/notice-rapport/1998/lc50-notice.html>).

De praktijk in andere EU-lidstaten

Om de bovengenoemde redenen beperken een aantal EU-landen soms het stakingsrecht in sommige publieke diensten, bijvoorbeeld het leger. Voor andere diensten voeren ze een minimale dienstverlening in. Die minimumdienst beperkt zich niet tot de klassieke overheid, maar heeft soms ook betrekking op overheidsbedrijven zoals het openbaar vervoer of soms zelfs op private bedrijven die een openbare dienstverlening uitvoeren zoals de stroomvoorziening of de afvalophaling.

Die landen leggen daarvoor een lijst vast met 'essentiële gemeenschapsdiensten'. Doorgaans worden diensten als 'essentieel' gekwalificeerd als het niet uitvoeren ervan andere grondrechten van de burger disproportioneel belemmeren, zoals het recht op leven, op arbeid, op veiligheid, op onderwijs, op volksgezondheid enzovoort.

De essentiële overheidstaken of -sectoren worden vaak exhaustief opgesomd in de wetgeving van die landen. Doorgaans gaat het om de volgende taken of sectoren:

- de magistratuur;
- het veiligheids- en detentiepersoneel;
- de hulpdiensten;
- het medisch personeel;
- de nutsvoorzieningen van water, gas, elektriciteit en telecommunicatie;
- de openbare hygiëne;
- het openbaar vervoer;
- de verkeersleiding.

Zo hebben in Duitsland statutaire ambtenaren bijvoorbeeld geen stakingsrecht. Dat werd in 2014 nog eens bevestigd in een arrest van het federale Bundesverwaltungsgericht naar aanleiding van een betwisting door een leerkracht van de Staatsschool. Het Hof bevestigde dat overeenkomstig artikel 33, 5, van de Duitse Grondwet³ ambtenaren, ongeacht hun werkterrein, onderworpen zijn aan een algemeen verbod op staking.⁴ Het Bundesarbeitsgericht stelde dan weer dat ambtenaren met een werknemersstatuut het recht hebben om te staken, op voorwaarde dat "de vitale belangen van de bevolking niet onredelijk benadeeld worden en dat ingeval van staking de noodzakelijke beschermingsmaatregelen zijn voorzien". Met "vitale belangen" worden vooral de nutsvoorzieningen van water, gas en elektriciteit, afvalophaling en de hulpdiensten bedoeld.

In Spanje erkent artikel 28, §2, van de Grondwet het stakingsrecht, maar in geval van stakingen zal de wet bepalen hoe "de essentiële diensten voor de gemeenschap worden gegarandeerd".⁵ Artikel 10 van het koninklijk besluit (real decreto-ley) nr. 17 van 4 maart 1977 betreffende arbeidsverhoudingen⁶, geeft de federale regering of de deelstaatregeringen de mogelijkheid om de noodzakelijke maatregelen voor het verlenen van essentiële overheidsdiensten vast te leggen. Ter uitvoering daarvan zijn verschillende individuele decreten genomen om de minimale diensten van de ziekenhuizen, spoorwegen, koopvaardij, luchtverkeersleiding, petroleumraffinage, justitiediensten en staatsscholen te regelen. Een procedure in kort geding is mogelijk om overeenstemming te bereiken over de interpretatie van bepaalde minimale diensten voor de aanvang van de syndicale actie.

³ Engelse vertaling van de Duitse Grondwet: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

⁴ Zie <https://www.bverwg.de/pm/2014/16>. De wetgever werd wel opgeroepen om bepaalde ongelijke situaties te verhelpen en te reguleren.

⁵ Voor de Engelse vertaling van de Spaanse Grondwet, zie http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf.

⁶ Voor de Spaanse tekst van het 'Real Decreto-ley' van 4 maart 1977, zie <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-6061>.

Het Spaanse Grondwettelijk Hof bevestigde in zijn arrest 11/1981 van 8 april 1981 dat “de vitale belangen van de gemeenschap voorrang hebben op het stakingsrecht”.⁷

In Italië stelt de Grondwet dat het stakingsrecht wordt uitgeoefend in overeenstemming met de wet.⁸ De voorwaarden zijn vooral vastgelegd in de Italiaanse wet nr. 146 van 12 juni 1990, gewijzigd bij de wet nr. 83 van 2000.⁹

Artikel 1, §1, van die wet bepaalt dat het genot van de constitutionele grondrechten moet worden gewaarborgd, zoals het recht op leven, gezondheid, vrijheid en veiligheid, vrij verkeer, sociale bijstand en zekerheid, onderwijs, communicatie, ongeacht de juridische aard van de arbeidsverhouding en ongeacht of die wordt uitgevoerd onder concessie of contract.

Artikel 1, §2, specificeert wat onder essentiële diensten wordt verstaan: onder meer de gezondheidssector, het openbaar vervoer, de luchtverkeersleiding, het onderwijs en de afvalophaling worden daartoe gerekend.

De wet bepaalt verder dat de staking minstens tien dagen van tevoren moet worden aangekondigd, waarbij ook de duurtijd van de staking moet worden vermeld.¹⁰ Minstens vijf dagen vooraf moet aan de gebruikers van de essentiële diensten informatie worden verstrekt over de minimale dienstverlening die gegarandeerd wordt. De sociale partners mogen een voorstel doen over de invulling van die minimale diensten. Als ze geen akkoord daarover kunnen bereiken, zal een zogenaamde garantiecommissie¹¹ bepalen welke minimale diensten er moeten worden gegarandeerd.¹² Zo is het openbaar vervoer verplicht om het merendeel van de pendelaars te vervoeren en de langeafstandsverbindingen te verzekeren. Ook in de kerst- en de paasvakantie en op verkiezingsdagen zijn stakingen niet toegestaan.

Als er wordt vastgesteld dat de minimumdienst niet wordt gegarandeerd, kan de bevoegde minister het nodige personeel opvorderen.

Als de minimale dienstverlening niet wordt nageleefd, kan dat ook leiden tot sancties, zowel voor de staker als voor de vakbond. Zo kan de vakbond gedurende enkele maanden zijn recht op subsidies of deelname aan sociaal overleg verliezen.

Voor het leger en de politie is er specifieke wetgeving¹³ die een verbod om te staken oplegt omdat de veiligheid van de bevolking te allen tijde gegarandeerd moet kunnen worden.

In Portugal bepaalt artikel 57, §3, van de Grondwet dat de minimumdiensten tijdens stakingen bij wet moeten worden vastgelegd.¹⁴ Dat gebeurde door de wet nr. 65/77 van 26 augustus 1977, die minimale diensten vereist in de telecommunicatie, de medische sector, de openbare hygiëne (bijvoorbeeld de afvalophaling), de

⁷ Voor de Engelse vertaling van het Spaanse arrest 11/1981, zie <https://www.tribunalconstitucional.es/ResolucionesTraducidas/11-1981,%20of%20April%208.pdf>.

⁸ Zie artikel 40 van de Italiaanse Grondwet: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.

⁹ Van deze tekst is geen vertaling beschikbaar. Voor de oorspronkelijke tekst, zie <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-06-12;146~art2%20bis!vig>.

¹⁰ Stakingen van onbepaalde duur zijn bijgevolg verboden.

¹¹ De garantiecommissie is samengesteld uit experts in het grondwettelijke recht, het arbeidsrecht en de sociale bemiddeling.

¹² Voor een concreet voorstel van de garantiecommissie over de invulling van de minimumdienst bij de Italiaanse spoorwegen, zie <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/1998/new-rules-on-the-right-to-strike-on-the-italian-railways>.

¹³ Armed forces (Italian law no. 203 of 1978) and police forces (Italian law no. 121 of 1981).

¹⁴ Voor de Engelse vertaling van de Portugese Grondwet, zie <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/conteudo/files/constituicaoingles.pdf>.

nutsvoorzieningen, de hulpdiensten, en het spoor-, weg-, lucht- en watervervoer. Daarnaast regelt die wet ook het opvorderingsrecht en de sancties op het niet naleven van de minimale dienstverlening.

In andere Portugese overheidsdiensten wordt de uitoefening van het stakingsrecht vaak geregeld via een specifieke procedure, waarbij na een stakingsaanzegging een bepaalde wachtperiode in acht moet worden genomen en het verplicht is om voor de staking te informeren en te onderhandelen.

Om de continuïteit van de openbare dienstverlening tijdens een staking te garanderen, kan een minimumdienst worden vastgelegd. In sommige gevallen wordt de minimumdienst verder uitgewerkt in een regeringsbesluit, bijvoorbeeld voor de luchtverkeersleiding; in andere gevallen is die minimale dienstverlening mettertijd gegroeid uit rechtspraak.

De praktijk in België

De prestaties van essentiële diensten door de private sector worden geregeld door de wet van 19 augustus 1948 betreffende de prestaties van algemeen belang in vreedstijd. Omdat het om een federale bevoegdheid gaat, gaat deze conceptnota daar niet verder op in.

Voor de publieke sector gold er vroeger, bij gebrek aan specifieke bepalingen, lange tijd een feitelijk stakingsverbod. Zo oordeelde de Raad van State in een arrest van 9 januari 1964 dat disciplinaire sancties bij staking geoorloofd zijn. Het arrest deed daarvoor een beroep op het principe van de continuïteit van de openbare diensten.¹⁵ Openbare overheidsdiensten voorzien immers vaak in algemene behoeften of zelfs in levensbehoeften, die door een staking in het gedrang kunnen komen. Staken werd dan ook onmogelijk geacht voor personeelsleden van de publieke sector, aangezien dat de ononderbroken voortzetting en bestendigheid van de openbare diensten belemmert. De staat heeft immers de verplichting ten aanzien van de burgers om in bepaalde prestaties te voorzien en ambtenaren kunnen niet beslissen om de bevolking tijdelijk die rechten te ontnemen.¹⁶

In de decennia erna ontstond echter een zeker gedoogbeleid. Dat komt onder meer doordat heel wat ambtenaren ook taken uitvoeren die niet voortvloeien uit het overheidsgezag. Niet elke staking door iedere soort ambtenaar brengt dus de continuïteit van de openbare dienst onmiddellijk in gevaar.¹⁷

De goedkeuring van enkele internationale verdragen gaf nadien rechtsgrond aan het stakingsrecht van ambtenaren. Artikel 6, 4, van het Europees Sociaal Handvest (ESH) wordt als het belangrijkste beschouwd. Artikel 31 omschrijft de voorwaarden voor beperkingen aan het stakingsrecht.

De wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking¹⁸ heeft een procedure vastgelegd om bij staking van de personeelsleden van de NMBS een dienstregeling met bereidwillige werknemers uit te werken. Die procedure omvat drie stappen. In eerste instantie moeten er acht werkdagen liggen tussen de stakingsaanzegging en

¹⁵ C. ENGELS (eds.), *Werkstaking – lockout en arbeidsrecht en sociale zekerheidsrecht*, Antwerpen, Kluwer, 1988, 53; V. PERTRY, "Staking: een feitelijkheid die in kort geding verboden kan worden?" (noot onder KG Rb. Brussel 12 februari 1988), *Soc. Kron.* 1988, 180.

¹⁶ J. GIJSELS, "Stakingsrecht in overheidsdiensten en continuïteitsbeginsel" in M. VAN HOECKE (eds.), *Algemene rechtsbeginselen*, Antwerpen, Kluwer, 1991, 305.

¹⁷ R. JANVIER en P. HUMBLET, *Ambtenarenrecht I. Vakbondsstatuut: Collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector in rechte en in de feiten*, Brugge, Die Keure, 1998, 268.

¹⁸ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2017112916&table_name=wet

het begin van de staking. Daarnaast moeten de personeelsleden drie dagen voor het begin van de staking hun intentie om al of niet mee te staken bekendmaken. Ten slotte wordt een aangepast vervoersplan opgesteld dat aan de reizigers wordt meegedeeld.

Bovendien wordt het belemmeren van werkwilligen of van de dienstverlening, bijvoorbeeld door het bezetten van seinhuizen of het blokkeren van sporen, niet getolereerd en kunnen de directies daartegen optreden.

De Raad van State formuleerde in zijn advies van 14 juni 2017 geen fundamentele opmerkingen op het wetsontwerp.¹⁹ Wel moesten in het definitieve ontwerp enkele kleinere elementen worden aangepast om het stakingsrecht ten volle te vrijwaren.

De praktijk in Vlaanderen

In Vlaanderen is er momenteel geen decreet dat de minimale dienstverlening tijdens stakingen regelt. Naar aanleiding van de stakingen van 25 maart 2005 vaardigde de toenmalige minister van Bestuurszaken Geert Bourgeois wel een omzendbrief uit met richtlijnen over een minimale dienstverlening.²⁰ Die bepaalt onder meer dat het tegenhouden van werkwilligen niet toegestaan is. De bijlage bij die omzendbrief bevat een indicatieve lijst van overheidsdiensten die in een minimale dienstverlening moeten voorzien.

De omzendbrief van 2005 schiet in de praktijk echter tekort. Tijdens stakingen worden regelmatig toegangsdeuren van overheidsinstanties geblokkeerd met kettingen en stakingspiketten. Werkwillige ambtenaren brengen dan noodzakelijkerwijs enige tijd door in horecazaken in de buurt in de hoop dat de situatie verbetert en ze alsnog binnenraken, of blazen de aftocht en keren onverrichter zake naar huis terug. Thuiswerken is voor sommige functies een optie, maar niet elke werkwillige heeft een functie die daarvoor in aanmerking komt.

De loodsdiensten zijn inmiddels bekend om hun stakingsacties, en ook de sluiscomplexen in de havens zorgen – ondanks de omzendbrief van 2005 – niet voor een minimale dienstverlening. Dat vergroot het risico op incidenten: de schepen blijven langere tijd voor anker liggen op of naast de zeeroutes. De flessenhals die zo ontstaat, verhoogt het risico op aanvaringen. Het lamleggen van de grootste levensader van de goederenstroom zorgt ervoor dat de tijdige aanvoer van noodzakelijke goederen zoals medicijnen wordt belemmerd en dat bederfelijke goederen onnodig langer aan boord blijven, waardoor ze laattijdig in de voedselketen terechtkomen met een verhoogd risico voor de volksgezondheid. Bovendien wordt aan de bemanning aan boord de vrijheid ontnomen om te gaan en te staan waar ze willen.²¹

De redenen dat de omzendbrief van 2005 met voeten getreden wordt, moeten niet ver worden gezocht. Een omzendbrief is geen rechtsnorm waarmee beperkingen aan het stakingsrecht kunnen worden aangebracht. Verder zijn ook nergens sancties bepaald voor het geval de richtlijnen niet worden nageleefd.

Het doel van deze conceptnota bestaat er dan ook in om een duidelijke escalatieprocedure te ontwikkelen. Die procedure brengt structuur aan tijdens stakingen

¹⁹ Zie <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/2650/54K2650001.pdf>, vanaf pagina 36.

²⁰ https://overheid.vlaanderen.be/sites/bz.vlaanderen.be/files/documenten/personeel/regelgeving/omzendbrieven/omzendbrieven_voor_2006/omzendbrieven/2005/OMZ_DVR_2005_2.pdf

²¹ Het Europese Hof van Justitie heeft geoordeeld dat het stakingsrecht het vrij verkeer van goederen mag belemmeren, op voorwaarde dat het de proportionaliteitstoets doorstaat. – HvJ nr. C-341/05, 18 december 2007, Laval un Partneri, www.curia.eu.

door te zorgen voor een minimale dienstverlening met werkwillige personeelsleden en voorkomt wilde stakingen.

De beheersovereenkomst 2017-2020 tussen de Vlaamse Regering en de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn hanteert wel het principe van een gegarandeerde dienstverlening.²² Daarvoor wordt echter gerekend op de goodwill van de chauffeurs om de prioritaire lijnen te bedienen. Anders dan bij het spoor is er geen procedure voor vastgelegd in een decreet en is in de praktijk pas de dag van de staking zelf duidelijk welke chauffeurs willen uitrijden en welke niet. Bovendien hangt het ook van het engagement van de chauffeur zelf af of hij ervoor kiest om zijn dagelijkse rit te rijden of een prioritaire lijn te bedienen.

De eerste proeven met de principes uit de beheersovereenkomst leverden positieve resultaten²³ op en betekenden een stap voorwaarts voor de reiziger. De enige uitdaging voor De Lijn bestaat erin dat ze de reiziger beter moet informeren.

Uitgangspunten voor een minimale dienstverlening in Vlaanderen

Omdat de indieners van deze conceptnota het stakingsrecht niet willen inperken, gaan ze niet uit van het opvorderen van personeel. Wel heeft elke Vlaamse overheidsdienst en elk overheidsbedrijf behoefte aan een duidelijke procedure. De focus moet in de eerste plaats liggen op diensten en bedrijven die belast zijn met de veiligheid van burgers of die dienstverlening aan die burgers verzorgen.

In de onderstaande, niet-limitatieve lijst staan een aantal mogelijke entiteiten en de dienstverlening waarvoor een dergelijke procedure kan worden uitgewerkt:

- Agentschap voor Maritieme Dienstverlening en Kust, bij stormweer;
- Agentschap voor Natuur en Bos, bij stormweer en voor brandbestrijding;
- Agentschap Wegen en Verkeer, voor de tunnels en strooidiensten;
- Aquafin, voor waterzuivering en riolering;
- DAB Loodswezen, om te zorgen voor de veilige doorgang van de scheepvaart;
- De Vlaamse Waterweg nv, voor de bediening van sluizen en beweegbare bruggen;
- De Watergroep, voor de distributie van drinkwater;
- de gesloten instellingen voor jongeren, voor het toezicht op de detentie;
- OPZC, voor het toezicht op de afdelingen;
- Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht, voor het volgen van personen onder elektronisch toezicht;
- De Lijn, voor de bediening van prioritaire lijnen.

De procedure die toegepast moet worden, bevat de volgende stappen:

- 1° een erkende vakbond dient tijdig een stakingsaanvraag in;
- 2° er wordt overleg opgestart. Die verzoeningsprocedure is beperkt in de tijd en heeft als doel een eventuele staking te voorkomen;
- 3° als een staking onvermijdelijk is, krijgen de personeelsleden enkele dagen de tijd om aan te geven of ze werkwillig zijn tijdens de staking;
- 4° op basis van het beschikbare personeel tijdens de staking wordt een minimale dienstverlening georganiseerd. Als er onvoldoende personeel is om een minimale dienstverlening te verzorgen, hoeft die niet georganiseerd te worden.

Werkwillige personeelsleden krijgen dus de kans om te gaan werken tijdens een staking zonder dat het stakingsrecht aangetast wordt. De dienstverlening blijft op die manier in een minimale vorm gegarandeerd voor de burger.

²² Zie operationele doelstelling 9 op https://repertorium.vlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/VVM_Beheersovereenkomst%202017-2020.pdf.

²³ Schriftelijke vraag nr. 1079 van 15 mei 2018 van Marino Keulen aan Vlaams minister Ben Weyts, bevoegd voor de mobiliteit.

De hierboven beschreven procedure volgt het principe van de federale wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking. Zoals hierboven al is aangehaald, heeft de Raad van State enkele formele opmerkingen op die wet geformuleerd, maar men had geen fundamentele bezwaren over de inhoud ervan.

Als de inhoud van deze conceptnota vertaald wordt in een voorstel van decreet, zal voor elke dienst concreet bekeken moeten worden hoe een minimale dienstverlening vorm kan krijgen en welke procedure daarbij het best gehanteerd kan worden. Die procedures hoeven niet uniform te zijn, maar ze moeten uiteraard wel duidelijke uitgangspunten hanteren.

Conclusie

Het is de bedoeling van deze conceptnota om finaal te komen tot een voorstel van decreet dat onder meer de bepalingen van de omzendbrief van 21 maart 2005 decretaal vastlegt. Daarnaast kan dat decreet, naar analogie van andere binnenlandse of buitenlandse wetgeving over deze materie, eventuele sancties vaststellen bij overtredingen, bijvoorbeeld als werkwilligen worden gehinderd om hun werk uit te oefenen.

Marino KEULEN
Sas VAN ROUVEROIJ
Freya SAEYS
Martine Taelman
Gweny DE VROE
Bart TOMMELEIN