

## MINISTERIËLE OMZENDBRIEF VAN 3 JUNI 2022 BETREFFENDE DE SHIFTEN VAN 24 UUR. (B.S. 16.06.2022)

Mevrouw de Voorzitster,  
Mijnheer de Voorzitter,

Deze omzendbrief vervangt de ministeriële omzendbrief van 24 mei 2016 betreffende de shiften van 24 uur en heft deze op.

Hij bevat het resultaat van de besprekingen die gestart zijn naar aanleiding van de vragen van het operationeel personeel van bepaalde hulpverleningszones om een shiftenregime met de mogelijkheid tot het uitoefenen van shiften van 24 uur in te voeren. Deze besprekingen vonden plaats in het kader van een werkgroep samengesteld uit vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties, Netwerk Brandweer, ReZonWal, experts van de FOD Beleid & Ondersteuning, de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en mijn diensten.

De werkgroep had als opdracht om te onderzoeken of, en onder welke voorwaarden, de hulpverleningszones een arbeidsregime met shiften van 24 uur kunnen invoeren. Op basis van de eindconclusies van deze werkgroep, acht ik het nodig om u een aantal minimumrichtlijnen aan te reiken in het geval uw hulpverleningszone een dergelijke regime zou overwegen.

Deze richtlijnen zijn geïnspireerd op en bijgevolg ingegeven vanuit de bezorgdheid over de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de personeelsleden, maar ook de veiligheid van de burgers en derhalve de kwaliteit van de dienstverlening, alsook de operationaliteit van de hulpverleningszones. Ze zijn in overeenstemming met het toepasselijke bestaande juridische kader, zowel op Belgisch niveau als op het niveau van de Europese wetgeving en rechtspraak, zoals hierna verder wordt toegelicht.

### **Juridisch kader**

Het werkregime met shiften van 24 uur is, vanuit strikt juridisch en formeel oogpunt, niet in strijd met de Europese richtlijn 2003/88/EG<sup>1</sup>, die afwijkingen van de dagelijkse rustperiode van 11 uur mogelijk maakt.

Uit het Europees Sociaal Handvest kan weliswaar worden afgeleid dat het verboden is om meer dan 16 uur per dag te werken. Artikel 2, §1, van het Europees Sociaal Handvest bepaalt immers het volgende: "*Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op billijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen, verbinden de overeenkomstsluitende Partijen zich redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden vast te stellen...*". Het Europees Comité voor Sociale Rechten heeft in dit verband meermaals geoordeeld dat een dagelijkse arbeidsduur van meer dan 16 uur moet worden beschouwd als «onredelijk»<sup>2</sup>. Het Europees Sociaal Handvest bepaalt eveneens dat de engagementen betreffende de arbeidstijd beschouwd worden als zijnde vervuld door de overeenkomstsluitende partijen zodra deze bepalingen van toepassing zijn voor de meeste werknemers van een staat.

Dat een afwijkend regime (shiften van 24 uur) blijft bestaan in bepaalde hulpverleningsposten, vormt derhalve strikt genomen geen rechtstreekse schending van de internationale verbintenissen van België die voortvloeien uit het Europees Sociaal Handvest.

Het Grondwettelijk Hof bekrachtigde echter reeds herhaald het "*standstill*"-principe in de aangelegenheden bedoeld in artikel 23 van de Grondwet<sup>3</sup>, dat onder andere het recht op billijke arbeidsvoorwaarden beoogt. Dit "*standstill*"-beginsel verbiedt, volgens de nationale en Europese rechtspraak en de rechtsleer, het beschermingsniveau dat bepaalde regelgeving bood vóór de wijziging ervan, aanzienlijk te verminderen.

<sup>1</sup> Europese richtlijn 2003/88/EG van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd.

<sup>2</sup> o.a. «*Conclusions XIV-2 et XVI-2*» van het ECSR, Noorwegen en «*Digest de jurisprudence*» van het ECSR van december 2006, blz. 45.

<sup>3</sup> O.a., Arbitragehof 137/2006.



Artikel 6 van de wet van 19 april 2014<sup>4</sup> bepaalt voorts duidelijk dat de hulpverleningszones zelf, binnen de grenzen van de wet, de arbeidsregimes moeten bepalen. Deze regels werden immers ingeschreven in de wet omwille van de grote verscheidenheid en de specifieke historiek van de uurroosters in de brandweerkorpsen. De Memorie van Toelichting bij dat artikel verduidelijkt dat “de hulpverleningszone de arbeidsregimes en de uurroosters (die verschillend kunnen zijn per post en/of per functie) bepaalt en ze opneemt in het arbeidsreglement”<sup>5</sup>. De wet van 19 april 2014 verplicht de hulpverleningszones dan ook om de uurroosters in het arbeidsreglement vast te leggen. Zij kunnen zich er dus niet toe beperken in dit reglement het gemiddelde aantal arbeidsuren per week vast te stellen.

De voormelde wet van 19 april 2014 kent in dit verband daarentegen geen bevoegdheid toe aan de minister van Binnenlandse Zaken. Niettemin beschouw ik het in het licht van mijn bevoegdheden als mijn taak om te wijzen op mogelijke risico’s, verplichtingen en gevolgen op vlak van gezondheid en welzijn van het personeel én burgers.

Er moet in het licht van, alsook op basis van het voorgaande bijgevolg goed over gewaakt worden dat een wijziging van het arbeidsregime geen schending van het “*standstill*”-beginsel inhoudt, wat zou kunnen leiden tot een veroordeling van de Belgische staat wegens een schending van de internationale verbintenissen en van de hulpverleningszone wegens een schending van de Grondwet.

### **Toepassing in de praktijk: na te leven minimumrichtlijnen**

Op basis van het uitgebreid aantal studies dat werd geanalyseerd door de werkgroep vergt de overgang van een arbeidssysteem van shiften met een maximale duur van 12 uur of 8 uur naar een maximale duur van 24 uur een gezamenlijke reflectie tussen de werkgever en de werknemers en de naleving van verschillende beschermingsmaatregelen en waarborgen (zoals pauzes- en rusttijden, voldoende en goed uitgeruste rustplaatsen, met de mogelijkheid tot het kiezen voor een ander shiftenregime dan de 24-uur shiften, ... - zie hieronder) om de bescherming van de werknemers te garanderen.

De specificiteit van de organisatie van een hulpverleningszone kan specifieke regels vereisen. Wachtdiensten in de kazerne kunnen noodzakelijk blijken en, overeenkomstig de wet van 19 april 2014, kunnen ook wachtdiensten van 24 uur in bepaalde omstandigheden niet worden uitgesloten. Een regeling met shiften van 24 uur waarin men voortdurend actief aan het werk moet zijn, zonder voldoende rustmomenten, kan weliswaar niet. Een shiftenregeling met shiften van 24 uur kan wel worden aanvaard als deze in overeenstemming is met hogere normen (o.a. Codex over het welzijn op het werk en het proportionaliteitsbeginsel), doch slechts indien dit geen aanzienlijke achteruitgang inhoudt in de bescherming van de werknemers en de fundamentele rechten van deze werknemers, zoals hierna nader wordt toegelicht.

Het argument dat de regeling door de werknemers zelf is aangevraagd, volstaat op zich vooreerst niet om shiften van 24 uur te motiveren. Er zijn gevallen waarin werknemers tegen zichzelf moeten worden beschermd. Zo voorziet het arbeidsrecht in dwingende bepalingen tot vaststelling van beschermende maatregelen voor werknemers, waarvan zij geen afstand kunnen doen. Het Hof van Cassatie heeft daar in een arrest van 30 januari 2017<sup>6</sup> nog eens aan herinnerd. Het Europees Hof van Justitie voegt daar in een vaststaande rechtspraak zelfs aan toe dat de werknemer geen afstand kan doen van de bescherming van de dwingende bepalingen, zelfs indien hij als tegenprestatie voor de nadelen die uit deze afstand voortvloeien, nieuwe voordelen verkrijgt, zodat hij over het geheel genomen niet in een minder gunstige situatie komt te verkeren dan die waarin hij zich voordien bevond<sup>7</sup>.

In het licht van de Europese rechtspraak<sup>8</sup> en bijgevolg op risico van een mogelijk ongunstige uitspraak van het Europees Hof van Justitie, moet iedere beslissing van de zone, voor zover zij beslist een 24-uurshiftenregeling in te voeren, gerechtvaardigd en bijzonder gemotiveerd zijn, met name op basis van

<sup>4</sup> Wet van 19 april 2014 tot vaststelling van bepaalde aspecten van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones en van de Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandweer en Dringende Medische Hulp en tot wijziging van de wet van 15 mei 2007 betreffende de Civiele Veiligheid.

<sup>5</sup> Wetsontwerp tot vaststelling van bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd van de operationele beroepsleden van de hulpverleningszones, *Parl. St. Kamer* 2013-2014, 3353/001, 9.

<sup>6</sup> Cass. (3de kamer), 30 januari 2017, rolnr.° S.15.0119.F, Jurportal

<sup>7</sup> HvJ., 25 juli 1991, (D’Urso), C-362/89, punt 11, HvJ., 14 november 1996, punt 19 ; HvJ., 12 maart 1998 (Dethier Equipment.), punt 40.

<sup>8</sup> B.v. HvJ 21 februari 2018, C-518-15, punt 38.



haar eigen risicoanalyse, zoals bedoeld in Boek X, Titel 1 van de Codex over het welzijn op het werk (“Werkorganisatie en bijzondere werknemerscategorieën– Nachtarbeiders en werknemers in ploegdienst”).

Aangezien dit een beslissing van de zone is, draagt deze de volledige verantwoordelijkheid zowel aangaande de organisatie ervan (i.e. minstens voldoende en uitgerust personeel), alsook op financieel vlak. De zone draagt derhalve de eventuele bijkomende kosten en lasten ervan. Deze extra kosten kunnen in het licht van voorgaande dan ook niet worden beschouwd als een meerkost voor de federale overheid.

De vakbonden raadplegen is een essentieel gegeven wanneer het een arbeidsregeling betreft. Arbeidsreglementen betreffen overigens een overlegmaterie.

Om tegemoet te komen aan de voormelde eisen van proportionaliteit en het “standstill”-beginsel, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie, moet de invoering van een 24-uur shiftenregeling bijgevolg gepaard gaan met een reeks garanties en maatregelen, in het bijzonder ter bescherming van de werknemers, waaronder onder meer minstens navolgende maatregelen:

- De zone moet een risicoanalyse uitvoeren op basis van de Codex over het welzijn op het werk, met inbegrip van een bijzondere motivatie om een 24-uurshiftenregeling in te voeren;
- Voor zover de hulpverleningszone momenteel een ander regeling of andere regelingen dan de 24-uurshiftenregeling heeft, kan de 24-uurshiftenregeling niet de enige shiftenregeling zijn die door de zone wordt toegepast. Wanneer de 24-uurshiftenregeling nieuw wordt ingevoerd moet het personeelslid in de mogelijkheid worden gesteld om volgens zijn huidige uurrooster te blijven werken (er mag immers geen achteruitgang in de bescherming van de werknemer zijn), bovenop de specifieke maatregelen die bepaald zijn in artikel 12 van de wet van 19 april 2014;
- De zone moet een actief beleid voeren om werknemers aan te moedigen voldoende rust te nemen voor en na de dienst van 24 uur;
- De zone dient compensatiemaatregelen en waarborgen in te voeren zoals :
  - Een redelijke activiteitsgraad tijdens de shift, m.a.w.: het belang van het toekennen/garanderen van voldoende rustperiodes tijdens de shift (in overleg met de preventieadviseur);
  - Het belang van voldoende tijd tussen twee diensten van 24 uur of tussen een dienst van 24 uur en een voorafgaande of volgende dienst met een kortere duur en regelmatigheid in de planning van de diensten;
  - Het belang van voldoende en goed uitgeruste rustplaatsen (overeenkomstig art. III.1-60 en III.1-61 van de Codex over het welzijn op het werk);
  - Het beoordelen van de eventuele noodzaak door de hulpverleningszone op basis van de risicoanalyse bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid om extra personeel in dienst te nemen en dit personeel vervolgens aan te werven.

Indien de zone shiften van 24 uur toelaat, is het aangeraden om te differentiëren in de minimumbezetting overdag en 's nachts in functie van het verschillend aantal interventies overdag en 's nachts, bijvoorbeeld door bijkomende in kortere shiften te voorzien die enkel overdag ingevuld worden of door in het arbeidsreglement hierover specifieke regels op te nemen. Bij langdurige interventies of frequentere interventies, zoals vaker het geval is bij ambulance-opdrachten, mogen de personeelsleden tijdens de shift in elk geval geen te lange aansluitende periode van activiteit hebben. Om het personeelslid voldoende rust te bieden zonder de kwaliteit en het niveau van de dienstverlening aan de burger te verlagen, moet minstens in één van volgende maatregelen worden voorzien:

- ofwel structureel voorzien in een overgedimensioneerd aantal personeelsleden op dienst die het personeel op het terrein kunnen aflossen;
- ofwel verzekerd worden dat al het personeel dat van wacht is in de kazerne de meest frequente interventies uitvoert;
- ofwel beroeps- of vrijwillig personeel teruggeroepen kunnen worden.

De inhoud van deze omzendbrief kan vanzelfsprekend worden aangepast in het licht van mogelijke toekomstige evoluties, in het bijzonder in de nationale en Europese rechtspraak en reglementering.



Ik hoop u hiermee afdoende te hebben geïnformeerd.

Met bijzondere hoogachting,

