

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn, wat betreft de continuïteit van de dienstverlening van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn in geval van staking

Dit voorontwerp van decreet beoogt om in een aangepast vervoersaanbod inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer te voorzien dat aangeboden wordt door de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn in geval van staking en dit op basis van de beschikbare personeelsleden.

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Situering en doelstelling

Het voorontwerp van decreet beoogt om in een aangepast vervoersaanbod inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer te voorzien dat aangeboden wordt door de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn in geval van staking en dit op basis van de beschikbare personeelsleden. De wet van 29 november 2017 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake het personenvervoer per spoor in geval van staking (hierna: wet van 29 november 2017), diende hiervoor als voorbeeld. Het ontwerp beoogt de continuïteit van de dienstverlening te verbeteren in geval van staking. Het ligt in het verlengde van de onderhandelingen die daarover hebben plaatsgevonden tussen De Lijn en de representatieve vakorganisaties, zonder dat die evenwel tot een resultaat hebben geleid.

Het voorontwerp geeft uitvoering aan resolutie nr. 894 van het Vlaams Parlement van 16 november 2016. Daarin vroegen de Parlementsleden onder punt 10° de Vlaamse Regering om bij het opstellen van de beheersovereenkomst 2017-2020 met de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn een gegarandeerde dienstverlening uit te werken.¹

In die beheersovereenkomst 2017-2020 werd in dit verband de volgende afspraak gemaakt:

"Van de interne operator voor het kern- en aanvullende net wordt, naast de stiptheid, uiteraard een zo groot mogelijke betrouwbaarheid van de dienstverlening verwacht en dit 365 dagen per jaar. Niet-gereden ritten worden dan ook ten allen tijde tot een minimum beperkt.

De Lijn werkt daarom elke dag aan een betrouwbare dienstverlening. Dit houdt in dat de vervoermaatschappij de ondersteunende processen die leiden tot beschikbaarheid van personeel en van voertuigen, optimaal

¹ Parl.St. VI. Parl. 2016-17, 894/4.

uitvoert. In geval van overmacht, door staking of andere oorzaken, organiseert De Lijn zich zo dat, via de gerichte inzet van beschikbaar personeel, prioritaire lijnen maximaal kunnen bediend blijven.”

Het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024 voorziet in dat verband verder:

“Een betere dienstverlening betekent ook een zekere dienstverlening. Daarom zetten we een stap verder op het vlak van een gegarandeerde dienstverlening. De regering zal De Lijn opdragen om - na overleg met sociale partners - verdere stappen te zetten m.b.t. het aanbieden van gegarandeerde dienstverlening. Bij gebreke aan resultaten binnen de termijn van zes maanden, zal de regering het initiatief nemen om voormelde doelstelling alsnog te realiseren.”

Minister van Mobiliteit Lydia Peeters heeft op 8 januari 2020 de officiële brief gestuurd om de in het regeerakkoord vermelde periode van 6 maanden te laten starten. In die planning werd ook rekening gehouden met de sociale verkiezingen bij De Lijn die aanvankelijk in mei van dit jaar voorzien waren.

Omwille van de coronamaatregelen werden de sociale verkiezingen uitgesteld naar het najaar. Op 8 juli 2020 verklaarde de minister in het Vlaams Parlement dat het niet zeer gepast is om juist nu onmiddellijk werk te maken van die gegarandeerde dienstverlening. Ze waardeerde de inzet van het personeel van De Lijn om tijdens de coronaperiode paraat te staan om de essentiële verplaatsingen te blijven mogelijk maken. Ze wil het sociaal overleg alle kansen kan benutten en dat De Lijn straks zelf met een voorstel inzake gegarandeerde dienstverlening komt, het liefst van al tegen eind 2020.

Via bijgaand voorontwerp van decreet wil de Vlaamse Regering haar engagement nakomen om na afloop van die (uitgestelde) 6 maanden zelf invulling te geven aan het concept continue dienstverlening. Hiervoor ging ze te rade bij wat er op dat vlak in 2017 bij de NMBS werd geregeld en sinds 2018 al enkele keren succesvol werd toegepast. Die regeling slaagt erin om de rechten van de reiziger op mobiliteit en een menswaardig leven te verzoenen met het stakingsrecht en het recht op werk, op een manier die de toets door het Grondwettelijk Hof heeft doorstaan.

De regeling die daarvoor is uitgewerkt gaat minder ver dan het opleggen van een minimumdienstverlening en de mogelijkheid om daarvoor personeel op te vorderen. Ze hanteert het principe van de continuïteit van de dienstverlening. Die wordt gerealiseerd door de diensten van de werkwilligen zo te organiseren dat er voor zoveel mogelijk reizigers nog een bruikbaar aanbod kan uitgewerkt worden.

Bij recente stakingen werd trouwens al een voorzichtige poging gedaan om op die manier te werken, met dien verstande dat de nooddienstregeling maar de dag zelf werd opgemaakt op basis van de mensen die zich als werkwillig aanmeldden. Er werd dus nog niet gewerkt met een vooraanmelding of -afmelding, waardoor de diensten ook niet vooraf aan de reizigers konden meegedeeld worden.

Het huidige voorontwerp van decreet faciliteert de Vlaamse Vervoermaatschappij om deze doelstellingen wel te bereiken.

2. Krachtlijnen van het decreet

Het voorontwerp van decreet heeft tot doel om het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod mogelijk te maken, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden die op vrijwillige basis ervoor hebben gekozen om niet deel te nemen aan de staking, binnen een openbare dienst die van primordiaal belang is, zoals het personenvervoer dat aangeboden wordt door De Lijn.

Het voorontwerp legt daartoe een minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen vast voor alle syndicale organisaties die deelnemen aan de procedure van aanzegging en overleg naar aanleiding van conflicten overeenkomstig de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten binnen het bevoegde paritair comité waartoe de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn behoort.

Door te vereisen dat de essentiële beroepscategorieën hun intentie om al dan niet te staken 72 uur voor het begin van de staking moeten medelen, wordt gegarandeerd dat de Vlaamse Vervoermaatschappij tijdig kan kennis nemen van het aantal en de hoedanigheid van de personen die niet aan de staking zullen deelnemen en kan op basis van één van de voorafgaandelijk vastgelegde vervoersplannen een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers worden aangeboden.

Vrijwilligers of m.a.w. personen die vrijwillig niet deelnemen aan de aangekondigde staking zullen voor de dienstverlening instaan.

Elk personeelslid dat deel uitmaakt van een operationele beroepscategorie die als essentieel voor de dienstverlening wordt beschouwd, zal voorafgaand aan de staking een intentieverklaring moeten afleggen.

Rekening houdend met de beschikbare personeelsleden zal op die manier door de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn worden voorzien in het best mogelijke vervoersaanbod dat ten laatste 24u voor de staking wordt medegedeeld aan het publiek.

Op die manier kan een dienstverlening, rekening houdende met de beschikbare effectieven (d.i. de niet-stakende personeelsleden) worden georganiseerd, waarbij een aangepast vervoersaanbod op basis van één van de voorafgaandelijk vastgelegde vervoersplannen aan de gebruikers wordt aangeboden.

Het stakingsrecht wordt niet ter discussie gesteld. Dit recht belet ook niet dat er maatregelen worden genomen opdat elke gebruiker zich zo probleemloos mogelijk kan verplaatsen, onder andere naar het werk of school, wanneer stakingen de openbare dienstverlening van het openbaar stads- en streekvervoer in het gedrang brengen.

Dit voorontwerp van decreet is bovendien gebaseerd op het algemeen rechtsbeginsel inzake de continuïteit van de openbare dienst. Dit houdt in dat een openbare dienst, zoals het openbaar stads- en streekvervoer, continu, regelmatig en zonder onderbreking, moet kunnen worden georganiseerd. Vanuit deze optiek van continuïteit, en zonder afbreuk te doen aan het stakingsrecht, beoogt dit voorontwerp van decreet de Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn de nodige middelen te geven om de gebruikers de best mogelijke dienstverlening aan te bieden bij stakingen. Rekening houdende met de beschikbare personeelsleden, kan deze dienstverlening dan zo adequaat mogelijk georganiseerd worden.

Aldus kan op grond van het voorontwerp van decreet een dienstverlening, rekening houdende met de beschikbare effectieven (d.i. de niet-stakende personeelsleden) worden georganiseerd, waarbij een aangepast vervoersaanbod op basis van één van de voorafgaandelijk vastgelegde vervoersplannen aan de gebruikers wordt aangeboden.

3. Het arrest nr. 67/2020 van het Grondwettelijk Hof

Het voorontwerp van decreet is sterk geïnspireerd op de wetgeving inzake de continuïteit van de dienstverlening bij het personenvervoer per spoor. Zowel de principes als de tekst van de wet van 29 november 2017 worden overgenomen, met dien verstande dat op bepaalde punten -gelet op de eigenheden van het vervoer dat aangeboden wordt door De Lijn en de organisatiestructuur van De Lijn- in specifieke regels wordt voorzien.

In het arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het vernietigingsberoep tegen de voormelde wet van 29 november 2017 (voor het overgrote deel) verworpen. De wet van 29 november 2017 werd hierbij principieel in overeenstemming bevonden met het recht op collectief onderhandelen en het stakingsrecht. Diverse middelen werden verworpen die gebaseerd waren op een schending van de artikelen 23, 26 en 27 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest, met artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met artikel 8 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, met de artikelen 3, 8, 10 en 11 van het Verdrag nr. 87 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en bescherming van het vakverenigingsrecht (hierna: het Verdrag nr. 87 van de IAO), met artikel 4 van het Verdrag nr. 98 van de IAO betreffende de toepassing van de grondbeginselen van het recht van organisatie en collectief overleg (hierna : het Verdrag nr. 98 van de IAO), met artikel 5 van het Verdrag nr. 154 van de IAO betreffende de bevordering van het collectief overleg (hierna : het Verdrag nr. 154 van de IAO), met artikel 22 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de algemene beginselen van rechtszekerheid en van gewettigd vertrouwen in het bestuur.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde onder meer dat de wet van 29 november 2017 geen minimale dienstverlening invoert in de zin van de door de organen van de IAO uitgevaardigde beginselen, aangezien zij geen minimaal vervoersaanbod in geval van staking waarborgt. Het Grondwettelijk Hof besluit verder dat de inmenging in de uitoefening van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen toelaatbaar is ten aanzien van de in de middelen aangehaalde bepalingen.

Het Grondwettelijk Hof vernietigt wel de woorden "al dan niet" in artikel 153/1, § 3, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 29 november 2017. Voor het overige acht het Grondwettelijk Hof de wet in overeenstemming met de Grondwet onder voorbehoud van hetgeen is vermeld in B.29. In de mate dat het Grondwettelijk Hof de wet van 29 november 2017 heeft vernietigd, wordt hier ook rekening mee gehouden in dit voorontwerp van decreet.

Vermits het thans voorliggende voorontwerp van decreet op dezelfde principes berust als de wet van 29 november 2017, is het voorontwerp van decreet in overeenstemming met de voormelde bepalingen van nationaal en internationaal recht. Het is in het bijzonder in overeenstemming met het recht op staken en het recht op collectief onderhandelen. Net zoals bij de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor, beoogt ook het voorontwerp van decreet de verplaatsingen van de gebruikers via het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer zo probleemloos mogelijk te laten verlopen alsook de continuïteit van de openbare dienstverlening mogelijk te maken.

4. Verenigbaarheid met het recht op staken

Het voorontwerp van decreet is in overeenstemming met de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen, dat het recht op collectieve actie, waartoe het stakingsrecht behoort, omvat. Dat recht op staken wordt niet formeel erkend in de Belgische wetgeving maar wel in verschillende internationale en Europese teksten en in de rechtspraak.

Artikel 6.4 van het Herzien Europees Sociaal Handvest voorziet dat de Staten *“het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten”* erkennen.

Artikel G van dit Handvest bepaalt de voorwaarden waarop beperkingen zouden kunnen worden voorzien:

“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 onderhavige Handvest geoorloofde beperkingen op de daarin vermelde rechten en verplichtingen kunnen uitsluitend worden toegepast voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.”

Artikel 11 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna “EVRM”) bepaalt het volgende inzake de vrijheid van vergadering en vereniging, waar het stakingsrecht integraal deel van uitmaakt:

“1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging, met inbegrip van het recht met anderen vakverenigingen op te richten en zich bij vakverenigingen aan te sluiten voor de bescherming van zijn belangen.

2. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit artikel verbiedt niet dat rechtmatige

beperkingen worden gesteld aan de uitoefening van deze rechten door leden van de krijgsmacht, van de politie of van het ambtelijk apparaat van de Staat."

Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens beschermt artikel 11 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens de vrijheid van vakvereniging als *"essentieel element van de sociale dialoog tussen werknemers en werkgevers"*.² Het Hof heeft met name geoordeeld *"dat, rekening houdend met de ontwikkelingen in de arbeidswereld, het recht om collectieve onderhandelingen met de werkgever te voeren, in beginsel en met uitzondering van zeer bijzondere gevallen, een van de essentiële elementen is geworden van het recht om met anderen vakbonden op te richten en zich bij vakbonden aan te sluiten om zijn belangen te verdedigen"*.³

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft ook gepreciseerd dat het stakingsrecht, *"dat een vakbond toelaat zijn stem te laten horen, een belangrijk aspect vormt voor de leden van een vakbond bij de bescherming van hun belangen"*, alsook een *"middel om de daadwerkelijke uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te verzekeren"*.⁴

Het Hof erkent evenwel dat het stakingsrecht niet absoluut is. Het kan aan bepaalde voorwaarden worden onderworpen en het voorwerp van bepaalde beperkingen uitmaken.⁵

In het bijzonder kunnen beperkingen worden opgelegd aan het stakingsrecht, maar het komt de staat toe, in voorkomend geval, voldoende ernstige redenen aan te voeren teneinde de noodzaak van beperkingen zoals een totaalverbod op het stakingsrecht met betrekking tot bepaalde categorieën van werknemers te verantwoorden.⁶ Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hecht in die context een bijzonder belang aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces van de nationale overheden en met name aan de vraag of die andere, minder inbreuk makende alternatieven hebben overwogen dan wel of zij in passende waarborgen hebben voorzien om de beperking van de uitoefening van het stakingsrecht te compenseren.⁷

Verder bepaalt artikel 8, lid 1, d) van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten eveneens dat de Staten zich ertoe verbinden om het stakingsrecht, uitgeoefend in overeenstemming met de wetten van elk land, te verzekeren.

Artikel 6 van het herziene Europees Sociaal Handvest bepaalt :

"Teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen verbinden de Partijen zich :

1. paritair overleg tussen werknemers en werkgevers te bevorderen;

² EHRM, grote kamer, 9 juli 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » t. Roemenië*, § 130 zoals ook aangehaald in GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.6.2.

³ *Ibid.*, § 135; EHRM, grote kamer, 12 november 2008, *Demir en Baykara t. Turkije*, § 154)

⁴ EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, § 24), en duidelijk wordt beschermd door artikel 11 van het Verdrag (EHRM, 8 april 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers t. Verenigd Koninkrijk*, § 84; 2 oktober 2014, *Veniamin Tymoshenko e.a. t. Oekraïne*, § 78. Deze rechtspraak wordt tevens aangehaald in GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.6.2.

⁵ EHRM, 21 april 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen t. Turkije*, § 32. Deze rechtspraak wordt tevens aangehaald in GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.6.2.

⁶ EHRM, 20 november 2018, *Ognevenko t. Rusland*, §§ 72 en 73

⁷ *Ibid.*, §§ 75-78).

2. indien nodig en nuttig de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten;
3. de instelling en toepassing van een doelmatige procedure voor bemiddeling en vrijwillige arbitrage inzake de beslechting van arbeidsgeschillen te bevorderen; en erkennen;
4. het recht van werknemers en werkgevers op collectief optreden in gevallen van belangengeschillen, met inbegrip van het stakingsrecht, behoudens verplichtingen uit hoofde van reeds eerder gesloten collectieve arbeidsovereenkomsten".

Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten kan het stakingsrecht worden beperkt :

*"Een beperking van dat recht is evenwel enkel mogelijk indien zij binnen de grenzen valt die zijn vastgesteld bij artikel G, dat erin voorziet dat de beperkingen van de door het Handvest gewaarborgde rechten, indien zij bij de wet zijn voorgeschreven, een legitiem doel nastreven en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn om de inachtneming van de rechten en vrijheden van anderen te waarborgen of om de openbare orde, de nationale veiligheid, de volksgezondheid en de goede zeden te beschermen."*⁸

Het Europees Comité voor Sociale Rechten is aldus van oordeel dat de aanzeggingsperiodes bij verzoeningsprocedures die aan een staking voorafgaan, in overeenstemming zijn met artikel 6, lid 4, van het herziene Europees Sociaal Handvest, op voorwaarde dat de duur ervan redelijk is.⁹

Uit de voorgaande internationale en Europese teksten blijkt dat beperkingen op het stakingsrecht enkel mogelijk zijn als ze:

- vastgelegd zijn in een "wet" (in de zin van het internationaal recht, dat wil zeggen in de ruime betekenis, zo ook een decreet), wat vereisten inzake duidelijkheid en voorzienbaarheid impliceert;
- gekoppeld zijn aan de bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid en de rechten en vrijheden van anderen;
- noodzakelijk zijn in een democratische maatschappij.

In het licht van het voorgaande dient erop gewezen te worden dat het systeem van de voorafgaandelijke intentieverklaring geen ontoelaatbare inmenging in het stakingsrecht, de uitoefening van de vakbondsvrijheid en het recht op collectief onderhandelen met zich meebrengt. De personeelsleden zijn slechts gehouden een verklaring af te leggen voorafgaand aan de uitoefening van het stakingsrecht, en dit vanuit de bekommernis om de dienstverlening te organiseren rekening houdend met de beschikbare effectieven. Het stakingsrecht zelf kan vrij en zonder beperking uitgeoefend worden. Dit systeem van een voorafgaande verklaring, waarbij enkel een verklaring vereist is, staat tegenover het striktere alternatief van een systeem van voorafgaande toestemming.

⁸ *Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux, december 2018, p. 103*). Zoals ook aangehaald in GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.6.5.

⁹ *Ibid.*, p. 106.

De verplichting van de verklaring geldt evenzeer voor de niet-stakende personeelsleden en vergemakkelijkt de uitoefening van hun evenzeer legitiem recht om niet te staken, omdat deze verplichting hen toelaat hun intentie kenbaar te maken om tijdens de staking te werken.

Zoals hiervoor uiteengezet moet het voorontwerp van decreet gezien worden vanuit de optiek van de continuïteit van de dienstverlening inzake het openbaar stads- en steekvervoer. Het geeft De Lijn de middelen om bij staking een zo performant mogelijke dienst te organiseren.

Het systeem wordt bij decreet vastgesteld en streeft een legitiem doel na, meer bepaald de vrijheid van éénieder om zich zonder beperkingen te kunnen verplaatsen, onder meer naar het werk of school.

Daarbij komt dat de vrijheid van verkeer van personen deel uitmaakt van de fundamentele vrijheden van het recht van de Europese Unie. Artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt immers: *“Iedere burger van de Unie heeft het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven”*. Collectieve acties kunnen deze vrijheid slechts inperken als deze acties gerechtvaardigd kunnen worden omdat ze een dwingende reden van algemeen belang nastreven, zoals de bescherming van werknemers, op voorwaarde dat aangetoond wordt dat ze geschikt zijn om het legitiem doel te bereiken en niet verder gaan dan nodig om het doel te bereiken.¹⁰

Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de vrijheid van verkeer bevestigd in het kader van zijn rechtspraak over de vrijheid van vergadering en vereniging vervat in artikel 11 van het EVRM. Het Hof heeft geoordeeld dat de verplichting om een betoging op voorhand aan te kondigen tot doel heeft om te verzekeren dat *“het recht op vereniging verzoend wordt met de juridisch beschermde rechten en belangen (waaronder de vrijheid van verkeer) van anderen”* (vrije vertaling).¹¹ Naar analogie hiermee zou een verklaring die aan de uitoefening van het stakingsrecht in de sector van het openbaar vervoer dat aangeboden wordt door De Lijn vooraf gaat evenzeer aanvaard moeten worden, omdat die uitoefening van dat recht onvermijdelijk een beperking van de vrijheid van verkeer van anderen inhoudt.

In het Belgisch recht wordt het recht op vrij verkeer gewaarborgd door artikel 6, § 1, VI, derde lid van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980. Deze bepaling verplicht de Gewesten om bij de uitoefening van hun economische bevoegdheden het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en de vrijheid van handel en nijverheid, in acht te nemen, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid.

Ook het recht op mobiliteit moet vermeld worden. De Raad van State heeft dit recht al erkend in verband met de beperking op het stakingsrecht:

“De Raad merkt in dit verband op dat in de toelichting bij het voormelde bundel niet ten onrechte wordt overwogen dat een goed sociaal overleg onder meer tot doel

¹⁰ Zie o.a. HvJ C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan et Svenska Elektrikerförbundet*, 18 december 2007; HvJ C-438/05, *International Transport Workers’ Federation, Finnish Seamen’s Union c. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, 11 december 2007

¹¹ EHRM, *Kudrevicius e.a. t. Litouwen*, 15 oktober 2015, nr.37553/05, r.o. 148

*heeft de negatieve impact van sociale conflicten voor de bevolking tot een minimum te beperken en dat op die manier wordt beoogd het recht op mobiliteit van de burgers te vrijwaren”.*¹²

Bovendien kan een recht op mobiliteit ook afgeleid worden uit de vrijheid van verkeer, zoals die vervat ligt in artikel 2 van het Vierde Protocol van het EVRM, artikel 13 van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten.

In het licht van de groeiende belangstelling voor vervoer en dan in het bijzonder voor het openbaar vervoer, kan de mogelijkheid om het openbaar vervoer te gebruiken om zich te verplaatsen (onder andere naar het werk en naar school) gekoppeld worden aan het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd bij artikel 23, 4^o van de Grondwet. Hieronder valt het recht op arbeid en het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu.

Tot slot en zoals al werd aangegeven, is het systeem van de voorafgaande verklaring dat door het voorontwerp van decreet wordt ingevoerd, noodzakelijk om de voormelde rechten en vrijheden van anderen te beschermen en houdt het geen inperking van het stakingsrecht van de personeelsleden van De Lijn in. Dit geldt meer in het bijzonder rekening houdende met de volgende overwegingen:

- het voorontwerp kadert in de voortzetting van de onderhandelingen tussen de sociale partners die niet tot een gemeenschappelijke tekst zijn gekomen. In afwezigheid van een finaal akkoord is een decretaal initiatief vereist;
- het voorontwerp legt enkel de personeelsleden van de operationele beroeps categorieën die als essentieel worden beschouwd de verplichting op om voorafgaandelijk hun intentie om al dan niet te staken kenbaar te maken. Het geldt bovendien enkel voor de personeelsleden van voormelde beroeps categorieën van wie de aanwezigheid op een bepaalde stakingsdag wordt verwacht. Om de dienst op een efficiënte manier te organiseren, is deze verplichting nodig. De uitoefening van het stakingsrecht van deze personeelsleden wordt niet afhankelijk gemaakt van enige voorafgaande toestemming;
- deelname aan de dienst is vrijwillig, zodat hij slechts wordt georganiseerd in de mate dat er effectieven zijn die zich vrijwillig hebben aangemeld en in zover de effectieven in elke operationele beroeps categorie die als essentieel wordt beschouwd, voldoende talrijk zijn. Het voorontwerp voorziet dus niet in een opvordering van personeelsleden om een minimumdienst te waarborgen, zoals in veel landen wel het geval is;
- het voorontwerp onderwerpt de afwezigheid van een verklaring om aan een stakingsdag deel te nemen of het niet respecteren van de intentieverklaring aan sancties die opgelegd worden overeenkomstig de toepasselijke regelgeving (zoals het arbeidsrecht en het tuchtrecht). Deze sancties zijn nodig om te vermijden dat het systeem van een voorafgaande verklaring wordt omzeild door de personeelsleden die hun intentie om te staken niet kenbaar maken om zo de organisatie van de dienst te verhinderen, of die, om dezelfde reden, hun intentieverklaring niet respecteren;

¹² RvS 31 maart 2014, nr. 226 961, zie ook RvS, nrs, 226 962, 226 963, 226 964, 226 965, 226 966, 226 967, 226 968, 226 969, 226 970, 226 971, 226 972, 226 973, allen 31 maart 2014; RvS 6 november 2012, nr. 221 273.

— het voorontwerp bevestigt het aanvaarde principe waarbij de uitoefening van het stakingsrecht de niet-betaling van het loon tot gevolg heeft. Het voorontwerp stelt ook de personeelsleden die hun intentie om te werken kenbaar hebben gemaakt, maar zich niet aandienen op de arbeidsplaats, gelijk met stakende personeelsleden. Hetzelfde geldt voor personeelsleden die zich op hun arbeidsplaats aandienen, maar die geen toestemming krijgen om hun dienst uit te voeren, omdat ze hun intentie om te werken niet kenbaar hebben gemaakt. Deze gelijkschakeling moet rechtszekerheid verschaffen door financiële gevolgen te koppelen aan het ontbreken van een verklaring en/of het niet-naleven van de verklaring.

— de dienst kan niet efficiënt georganiseerd worden als sommige personeelsleden zich schuldig maken aan feitelijkheden ten aanzien van hun collega's, gebruikers of werkmiddelen. Daarom legt het voorontwerp de personeelsleden uitdrukkelijk op om het verlenen van de gewaarborgde dienst niet te belemmeren en verwijst het uitdrukkelijk naar de onwettelijke gedragingen die het meest van aard zijn om de dienstverlening te belemmeren. Dergelijke gedragingen werden reeds gesanctioneerd in de rechtspraak. Voorts bestraft artikel 406 van het Strafwetboek diegene die kwaadwillig het verkeer op de spoorweg of de weg belemmert.

Omwille van de voorgaande redenen, tast dit voorontwerp het stakingsrecht niet aan. Het beoogt de continuïteit van het personenvervoer dat aangeboden wordt door De Lijn te organiseren, wat van fundamenteel belang is opdat iedereen zich vrij kan verplaatsen en zich onder meer naar het werk of naar school kan begeven.

Het is in dit verband van belang om eraan te herinneren dat het voorontwerp niet voorziet in de invoering van een "minimumdienst" in de zin van de adviezen en beslissingen van de IAO, waarnaar de Raad van State verwijst in punt 7.3 van zijn advies nr. 61.570/4 van 14 juni 2017 bij de wet van 29 november 2017 en dit omdat:

— er geen minimuminvulling wordt gegeven aan het personenvervoer aangeboden door De Lijn. Het doel is om een zo adequaat mogelijke dienst aan te bieden naargelang van de beschikbare effectieven. De Lijn biedt dan een aangepast vervoersaanbod aan, volgens één van de vervoersplannen die vooraf worden vastgelegd en waarvan over de toepassing op de stakingsdag zal beslist worden op basis van het aantal vrijwillige personeelsleden. De dienstverlening zal bijgevolg variabel of zelfs onbestaand zijn als er zich onvoldoende vrijwilligers aanbieden;

— geen enkele gegarandeerde dienstverlening wordt aan De Lijn opgelegd. De Lijn biedt slechts een aangepaste dienst aan voor zover zij over de nodige effectieven beschikt. De verplichting tot een voorafgaande intentieverklaring is beperkt tot de beroepscategorieën zonder welke het personenvervoer dat aangeboden wordt door De Lijn niet mogelijk zou zijn en enkel van toepassing op personeelsleden van wie de aanwezigheid op een bepaalde stakingsdag wordt verwacht;

— er wordt noch in het opvorderen van personeelsleden noch in enig ander, gelijkaardig, dwangmiddel voorzien om een dienst te verzekeren die per definitie niet gegarandeerd is. Het voorontwerp van decreet voorziet met andere woorden in een mechanisme dat enkel dient om de dienst zo goed mogelijk te organiseren, op basis van de effectieven die beslist hebben om niet deel te nemen aan de staking en waarbij de gebruikers vooraf op de hoogte worden gebracht van het toegepaste vervoersplan. Deze zuiver organisatorische maatregelen kunnen niet worden gelijkgesteld met de invoering van een minimumdienst omwille van de hiervoor vernoemde redenen.

Een systeem van een minimumdienst zou dwingender zijn voor de stakende personeelsleden, omdat De Lijn dan geen andere keuze zouden hebben dan een beroep te doen op een mechanisme van opvorderingen, dat het recht op staking meer inperkt.

Ook al beogen de minimumdienstverlening en het systeem waarin het voorontwerp van decreet voorziet beide een algemeen en abstract doel, namelijk de continuïteit van de openbare dienst, toch moet er een belangrijk onderscheid worden gemaakt. De organisatie van de continuïteit op basis van de beschikbare effectieven in geval van staking, zonder dienstgarantie, onderscheidt zich duidelijk van het garanderen van de continuïteit door een verplichte minimumdienst.

In het voorontwerp gaat het over een *sui generis* systeem waarvoor de rechtspraak van de IAO over de minimumdienst weinig aangewezen lijkt, vermits er geen gegarandeerde dienst is.

In het arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020 stelde het Grondwettelijk Hof ook dat de wet van 29 november 2017 -die sterk gelijklopend is met onderhavig voorontwerp- geen minimale dienstverlening invoert, aangezien zij geen minimaal vervoersaanbod in geval van staking waarborgt (overweging B.7., zie ook B.1.3 en B.17).

5. De bevoegdheid van de decreetgever

A. Algemeen

De Vlaamse decreetgever is bevoegd om het voorontwerp van decreet aan te nemen op grond van de gewestbevoegdheid inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, bedoeld in artikel 6, §1, X, eerste lid, 8^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het openbaar stads- en streekvervoer werd volledig geregionaliseerd.¹³ Zoals hoger aangegeven bevat het voorontwerp van decreet een regeling die een aangepast vervoersaanbod mogelijk maakt, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden die op vrijwillige basis ervoor hebben gekozen niet deel te nemen aan de staking, binnen een openbare dienst die van primordiaal belang is, zoals het personenvervoer dat aangeboden wordt door De Lijn. De ontworpen regeling valt aldus binnen deze gewestbevoegdheid.

In dat verband kan gewezen worden op het advies nr. 39.942 van de algemene vergadering van de Raad van State van 18 april 2006 over een voorstel van wet tot waarborging van een minimumdienstverlening in het raam van opdrachten van openbare dienst en taken van algemeen belang¹⁴. Dit voorstel van wet voorzorg op algemene wijze dat ondernemingen die diensten verlenen in het raam van opdrachten van openbare dienst, taken van algemeen belang of prestaties die geheel of gedeeltelijk door de overheid worden gefinancierd, de continuïteit van de dienstverlening waarborgen door in een minimale dienstverlening te voorzien, welke ook de omstandigheden mogen zijn en uitgezonderd bij overmacht. De Raad van State stelde in dat verband (nr. 5 en 6):

"5. (...)

¹³ Zie bv. *Hand.* Kamer 29 juli 1988, 1425-1426.

¹⁴ *Parl.St.* Kamer 2003-04, 604/1.

In zo algemene bewoordingen zou het voorstel van toepassing zijn op alle aldus omschreven ondernemingen, ongeacht de overheidsinstantie waaronder ze vallen of door wie ze worden gefinancierd, wat dus zou betekenen dat het niet alleen om de federale overheid kan gaan, maar ook om de gewesten, gemeenschappen, gemeenten, provincies, enz. (voetnoot 12). Als het voorstel in die zin moet worden begrepen, roept het vraagtekens op in het licht van de regels voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten.

6. Daarentegen worden, volgens artikel 3 van het voorstel, de financiële compensaties die de Staat stort aan «de onderneming die de minimumdienst levert» bij niet-naleving van de minimale dienstverlening verminderd met een bedrag dat in verhouding staat tot de niet-geleverde diensten, wat doet vermoeden dat het de bedoeling is de werkingssfeer van het voorstel te beperken tot ondernemingen die financiële steun kunnen krijgen van de federale overheid. Volgens die uitlegging zou de regeling niet gelden voor de in het voorstel genoemde ondernemingen die onder andere beleidsniveaus dan de federale overheid vallen. Aangezien de bedoeling van de indieners van het voorstel niet nader wordt toegelicht, wordt het voorstel onderzocht op basis van die tweede uitlegging.”

In de voetnoot 12 verwees de Raad van State hierbij ook uitdrukkelijk naar de gewestbevoegdheid inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer:

“Aangezien in de toelichting bij het voorstel onder meer gewag wordt gemaakt van «recente sociale conflicten» naar aanleiding waarvan «soms voor langere periodes, de levering onmogelijk [werd] gemaakt van diensten die deels door gemeenschapsgeld worden gefinancierd», waarbij «cliënten op die manier verstoken [zijn gebleven] van diensten waarvoor zij vooraf via een abonnement hadden betaald», kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer bedoeld in artikel 6, §1, X, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, welk vervoer onder de bevoegdheid van de gewesten valt.”

Uit dit advies blijkt dus dat het regelen van een minimale dienstverlening inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer tot de bevoegdheid van de gewesten behoort. In de lijn hiervan behoort ook het voorontwerp van decreet -dat zoals hoger aangegeven niet voorziet in een verplichting tot een minimale dienstverlening, maar enkel een kader schept die een aangepast vervoersaanbod op basis van vrijwilligheid mogelijk maakt in geval van staking- tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Het Vlaamse Gewest is dan ook bevoegd om het bepalen van de beroepscategorieën die essentieel geacht zijn om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te verstrekken te regelen en het bepalen van de aangepaste vervoersplannen te regelen. Inherent hieraan verbonden is het Vlaamse Gewest ook bevoegd om regels aan te nemen die betrekking hebben op de uitoefening van het stakingsrecht. Om te kunnen voorzien in een aangepast vervoersaanbod in geval van staking is het onder meer nodig om een minimale stakingsaanzeggingstermijn te bepalen, om de intentieverklaring te regelen en om te voorzien dat een sanctie wordt opgelegd als de voorschriften niet worden nageleefd. Hetzelfde geldt voor de regels inzake het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersverbod te belemmeren en voor de regels inzake het verlies van loon in geval van deelname aan een staking.

Hoger werd de noodzaak van deze maatregelen reeds toegelicht. In het arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020 heeft het Grondwettelijk Hof m.b.t. continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking, in het kader van de toets aan het recht op staken, overigens de noodzaak van deze regels erkend om de doelstelling van het aangepast vervoersaanbod in geval van staking te bereiken. Zonder het regelen van het uitoefenen van het recht op staken, is het voor de decreetgever onmogelijk om een regeling uit te werken met een aangepast vervoersaanbod in geval van staking. De voormelde regels inzake de stakingsaanzeggingstermijn, de intentieverklaring, de sancties, het loon en het verbod op het belemmeren van het aangepaste vervoersaanbod behoren aldus net zoals de regels inzake het bepalen van de essentiële beroepscategorieën en de aangepaste vervoersplannen zelf, ook inherent tot de gewestbevoegdheid inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer. De decreetgever dient deze bevoegdheid uiteraard uit te oefenen met inachtneming van het recht op staken, wat zoals hoger aangegeven het geval is.

Overigens, als aangenomen zou worden dat de Vlaamse decreetgever niet bevoegd is om dergelijke regels aan te nemen, dan zou dit tot een bevoegdheidsvacuüm leiden waarbij niemand de voorgestelde regeling invoert. Vermits de gewesten bevoegd zijn voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, is de federale overheid hier niet voor bevoegd en zal zij ook nooit een dergelijke regeling invoeren inzake het aangepast vervoersaanbod in een gewestelijke materie.

Verder is het Vlaamse Gewest in de uitoefening van de voormelde gewestbevoegdheid ook in de mogelijkheid om te voorzien dat de ondernemingsraad advies verleent omtrent de operationele beroepscategorieën die door de raad van bestuur als essentieel worden beschouwd (art. 32ter, §2, eerste en tweede lid) en de nadere regels omtrent de intentieverklaringen die door de raad van bestuur worden vastgelegd (art. 32ter, §3, vierde en vijfde lid). Uit het arrest nr. 180/2019 van 14 november 2019 van het Grondwettelijk Hof volgt immers dat de decreetgever bevoegd is om bij de uitoefening van de eigen bevoegdheid bijkomende informatieverstrekingen aan de representatieve vakorganisaties op te leggen, zonder dat daarbij afbreuk gedaan mag worden aan de federale verplichtingen inzake het collectief arbeidsrecht en de collectieve arbeidsbetrekkingen. In de lijn hiervan kan worden aangenomen dat de decreetgever inherent aan de eigen bevoegdheid ook de adviesverplichting kan voorzien van de ondernemingsraad. In het arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het belang van het betrekken van de vakorganisaties bij het bepalen en het uitvoeren van het aangepast vervoersaanbod benadrukt vanuit het oogpunt van de overeenstemming van de regeling inzake het aangepast vervoersaanbod met het recht op staken (zie overweging B.18.5. en B.18.6.).

Om die redenen wordt in het voorontwerp voorzien in een advies van de ondernemingsraad bij het bepalen van de essentiële operationele beroepscategorieën en bij het bepalen van de nadere concrete regels inzake de intentieverklaring door de Raad van Bestuur. Het gaat om een aanvullende regel die geen afbreuk doet aan de bestaande federale regels, waarvoor het Vlaamse Gewest aldus bevoegd is, zo blijkt uit het arrest 180/2019 van 14 november 2019 van het Grondwettelijk Hof.

Het voorontwerp van decreet doet evenmin afbreuk aan de federale bevoegdheid om de regels te bepalen die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de openbare overheden en de syndicale organisaties van de ambtenaren die van deze

overheid afhangen, evenals met de leden van de syndicale organisaties bedoeld in artikel 87, §5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Volgens het Grondwettelijk Hof vormt de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden en haar personeel thans de concretisering van de in artikel 87, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in algemene bewoordingen opgenomen beperking die de gemeenschappen en de gewesten bij de uitoefening van hun bevoegdheden in acht moeten nemen.¹⁵ De wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden en haar personeel is evenwel niet van toepassing op De Lijn¹⁶ zodat de hierin opgenomen onderhandelingsverplichtingen niet gelden. Bijgevolg kan ook geen afbreuk gedaan worden aan de federale bevoegdheid bedoeld in artikel 87, §5 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Verder doet het voorontwerp van decreet ook geen afbreuk aan de federale bevoegdheid inzake het arbeidsrecht bedoeld in artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, waartoe ook het collectief arbeidsrecht en de collectieve arbeidsbetrekkingen in de overheidssector behoren, zo ook die van de gemeenschappen en gewesten.¹⁷ Het voorontwerp van decreet laat de bestaande federale regels immers onverkort voortbestaan en voert enkel bijkomende specifieke regels in die specifiek verband houden met het aanbieden van een aangepast vervoersaanbod in geval van staking en noodzakelijk geacht worden in het kader hiervan.

In elk geval wordt de federale bevoegdheid niet op onevenredige wijze aangetast.

B. Impliciete bevoegdheden

Verder kan -wanneer het voorontwerp of bepaalde artikelen niet inherent tot de bevoegdheid van de decreetgever zouden behoren- de decreetgever hoe dan ook het voorontwerp aannemen op grond van de impliciete bevoegdheden. Er kan beroep gedaan worden op de impliciete bevoegdheden wanneer de regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden, de weerslag op de bevoegdheid van de federale overheid marginaal is en de regeling zich leent tot een gedifferentieerde regeling.

Hierboven werd in dat verband reeds aangegeven dat de decreetgever bevoegd is voor het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer en in het kader hiervan ook maatregelen kan nemen die de continuïteit van de dienstverlening bevorderen, zo ook in geval van staking. In het kader hiervan kan de decreetgever een regeling uitwerken waarbij de essentiële beroepscategorieën worden aangewezen die een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers verstrekken volgens de vervoersplannen.

Uit het navolgende blijkt dat -voor zover deze al niet inherent tot de gewestbevoegdheid zouden behoren- de overige regels die opgenomen zijn in het voorontwerp noodzakelijk zijn om een regeling tot stand te kunnen brengen waarbij een aangepast vervoersaanbod wordt verstrekt bij een staking. Tevens wordt

¹⁵ GwH 14 november 2019, 180/2019, B.7.5.

¹⁶ Uit de bijlage bij het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel blijkt dat de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen die afhangen van de gemeenschappen en gewesten onder het toepassingsgebied vallen, maar wordt De Lijn hier expliciet van uitgesloten.

¹⁷ RvSt, advies nr. 61.553/1 van 3 juli 2017, *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1515/1, p. 58. Zie ook GwH 14 november 2019, 180/2019, B.7.4.

aangetoond dat de weerslag op de federale bevoegdheid marginaal is en dat de regeling zich ook leent tot een gedifferentieerde regeling.

Wat de minimale stakingsaanzeggingstermijn en de intentieverklaring betreft

De minimale decretale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichte intentieverklaring van de als essentieel aangemerkte beroepscategorieën is noodzakelijk om een aangepast vervoersaanbod op basis van vrijwilligheid tot stand te kunnen brengen. Zoals hoger aangegeven biedt de periode van acht werkdagen en de verplichte intentieverklaring de mogelijkheid aan De Lijn om binnen een beperkte termijn een aangepast vervoersaanbod in te voeren dat alle vereiste waarborgen biedt, met name op het vlak van veiligheid. Het biedt De Lijn ook de mogelijkheid om de nadere regels van het aangepast vervoersaanbod tijdig mee te delen ter attentie van de gebruikers. Het Grondwettelijk Hof wees er in het arrest nr. 67/2020 overigens op dat het opnemen van een dergelijke minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de intentieverklaring in de wet noodzakelijk is om het doel te bereiken.¹⁸

De impact op de federale bevoegdheid is marginaal. De stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen betreft een decretale minimumtermijn. Deze termijn doet geen afbreuk aan de mogelijkheid om in het bevoegde paritaire comité via een CAO een langere aanzeggingstermijn te bepalen. Dit laatste is thans overigens het geval in artikel 5 van de Collectieve arbeidsovereenkomst 2005-2006 voor de personeelsleden van de Vlaamse Vervoersmaatschappij van 15 juni 2005 waarin een minimale aanzeggingstermijn van 14 kalenderdagen opgenomen is. De verplichting voor de personeelsleden om een intentieverklaring af te leggen laat de personeelsleden verder volledig vrij om al dan niet deel te nemen aan de staking. Het is ook beperkt tot de essentiële beroepscategorieën die het aangepast vervoersaanbod verstrekken.

Vermits het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer anders geregeld is van gewest tot gewest, lenen de verplichtingen zich tot een gedifferentieerde regeling. Het sociaal overleg is om die reden overigens ook opgesplitst per gewest. De Lijn is aangesloten het paritair subcomité voor het stads- en streekvervoer van het Vlaamse Gewest nr. 328.01

Wat de sanctie betreft

De personeelsleden die aan de verplichting tot voorafgaande verklaring onderworpen zijn stellen zich aan een sanctie bloot wanneer zij nalaten hun intentie aan de stakingsdag deel te nemen, binnen de termijnen kenbaar te maken (het ontworpen art. 32ter, §3, zesde lid) of wanneer zij hun verklaring niet naleven, tenzij er een behoorlijk bewezen geldige reden is (het ontworpen art. 32ter, §3, zevende lid). Dit gebeurt telkens "overeenkomstig de toepasselijke regelgeving". Met dit laatste wordt onder meer verwezen naar het toepasselijke tuchtrecht en de federale regels inzake het arbeidsrecht die onverkort van toepassing blijven.

De sanctie zou ook mogelijk zijn als het decreet de mogelijkheid van een sanctie niet had voorzien (in tegenstelling tot het strafrecht is het niet nodig dat de feiten die kunnen worden bestraft uitdrukkelijk in een tekst worden opgenomen¹⁹). Om

¹⁸ GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.17.

¹⁹ Zie ook GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.12.

eventuele discussies op dit punt te vermijden en de rechtszekerheid te bevorderen is het echter noodzakelijk dit ook decretaal te verankeren. Op die manier wordt ook de aandacht van de personeelsleden op dit punt gevestigd. Als de personeelsleden geen verklaring afleggen dat ze aan de stakingsdag deelnemen, komt de efficiëntie van het hele systeem in het gedrang, omdat De Lijn dan niet over een correct overzicht van de beschikbare personeelsleden beschikt, wat vereist is om de dienst tijdens de stakingsdag zo adequaat mogelijk te organiseren.

Aangezien de federale regels inzake het arbeidsrecht onverkort van toepassing zijn, is de weerslag op de federale bevoegdheid marginaal. Om dezelfde reden doet de voorwaarde inzake de gedifferentieerde regeling evenmin problemen ontstaan.

Verlies van loon

Het voorontwerp voorziet in het verlies van loon (art. 32ter, §3, achtste en negende lid). Deze bepaling is eveneens noodzakelijk omwille van de efficiëntie van het systeem en de duidelijk en rechtszekerheid. Het voorontwerp stelt ook de personeelsleden die hun intentie om te werken kenbaar hebben gemaakt, maar zich niet aandienen op de arbeidsplaats, gelijk met stakende personeelsleden. Hetzelfde geldt voor personeelsleden die zich op hun arbeidsplaats aandienen, maar die geen toestemming krijgen om hun dienst uit te voeren, omdat ze hun intentie om te werken niet kenbaar hebben gemaakt. Deze gelijkschakeling moet rechtszekerheid verschaffen door financiële gevolgen te koppelen aan het ontbreken van een verklaring en/of het niet-naleven van de verklaring en is aldus eveneens noodzakelijk om een aangepast vervoersaanbod te kunnen aanbieden aan de gebruiker.

Het voorontwerp bevestigt het algemeen aanvaarde principe waarbij de uitoefening van het stakingsrecht de niet-betaling van het loon tot gevolg heeft. De weerslag op de federale bevoegdheid is aldus marginaal. Om dezelfde reden doet de voorwaarde inzake de gedifferentieerde regeling evenmin problemen ontstaan.

Het verbod om het verstrekken van het aangepaste vervoersaanbod te belemmeren

Dit verbod is noodzakelijk om een aangepast vervoersaanbod aan de gebruikers te kunnen verstrekken bij staking. Het blokkeren van de toegang tot de arbeidsplaatsen, van de werkmiddelen en van de infrastructuur en gewelddaden tegen de personeelsleden die willen werken of tegen de gebruikers, zou dit aangepast vervoersaanbod onmogelijk maken.

De weerslag op de federale bevoegdheid is marginaal vermits het aangepaste vervoersaanbod gerealiseerd wordt op basis van vrijwilligheid en elk personeelslid het recht behoudt om te staken. Het verbod doet ook geen afbreuk aan de mogelijkheid om vreedzame stakingsposten of andere vreedzame bewustmakingsacties te organiseren. Om dezelfde reden doet de voorwaarde inzake de gedifferentieerde regeling evenmin problemen ontstaan.

Wat het voorziene advies van de ondernemingsraad betreft

Het voorontwerp voorziet dat het advies van de ondernemingsraad ingewonnen wordt bij het bepalen van de essentiële beroepscategorieën en het bepalen van de nadere regels inzake de intentieverklaring door de raad van bestuur.

Binnen de federale wetgeving bestaat er geen (duidelijke) verplichting om bij het bepalen van de essentiële beroepscategorieën en het bepalen van de concrete nadere regels omtrent de intentieverklaringen overleg te plegen of onderhandelingen te voeren met de representatieve vakorganisaties. De wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden en haar personeel is, zoals hoger aangegeven, immers niet van toepassing op De Lijn zodat de hierin opgenomen onderhandelingsverplichtingen niet gelden.²⁰ De collectieve arbeidsverhoudingen bij De Lijn worden uitgeoefend op grond van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités. De Lijn is aangesloten het paritair subcomité voor het stads- en streekvervoer van het Vlaamse Gewest nr. 328.01 dat in toepassing van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités werd opgericht bij koninklijk besluit van 16 maart 1995 tot oprichting van paritaire subcomités voor het stads- en streekvervoer en tot vaststelling van hun benaming en hun bevoegdheid. Deze wet van 5 december 1968 heeft betrekking op de private arbeidsverhoudingen en voorziet niet in een verplichte raadpleging van de vakorganisaties voor de voorliggende regeling. Het Rekenhof heeft er bovendien op gewezen dat de juridische basis voor de toepassing van het stelsel van de collectieve arbeidsrelaties bij De Lijn onduidelijk is.²¹ Verder valt het aanwijzen van de essentiële beroepscategorieën en het bepalen van de nadere regels inzake de intentieverklaringen niet onder de bevoegdheden van de ondernemingsraad voorzien in de wet van 20 september 1948 houdende de organisatie van het bedrijfsleven. Minstens bestaat hier onduidelijkheid over, zodat het noodzakelijk is dit expliciet te bepalen.

Zonder het uitdrukkelijk regelen van de adviesvereiste zou er verder geen overleg met de representatieve vakorganisaties plaatsvinden, zodat de regeling mogelijks op gespannen voet zou komen te staan met de grondrechten inzake de collectieve arbeidsverhoudingen en het stakingsrecht. In het arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020 heeft het Grondwettelijk Hof het belang van het betrekken van de vakorganisaties bij het bepalen en het uitvoeren van het aangepast vervoersaanbod benadrukt vanuit het oogpunt van de overeenstemming van de regeling inzake het aangepaste vervoersaanbod met het recht op staken (zie overweging B.18.5. en B.18.6.). De regeling is aldus noodzakelijk voor de uitoefening van de eigen bevoegdheid en de bescherming van het recht op collectie.

²⁰ Uit de bijlage bij het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel blijkt dat de publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen die afhangen van de gemeenschappen en gewesten onder het toepassingsgebied vallen, maar wordt De Lijn hier expliciet van uitgesloten.

²¹ Verslag van het Rekenhof over de werving en selectie bij De Lijn van 1 januari 2013 (Stuk 37-E (2012-13) – nr. 1. Voetnoot 8 stelt:

“De juridische basis voor de toepassing van het stelsel van de collectieve arbeidsrelaties bij De Lijn is onduidelijk. Artikel 97 bis van het koninklijk besluit van 28 september 1984 ter uitvoering van de wet van 19 december 1974, ingevoegd door artikel 19 van het koninklijk besluit van 2 augustus 1990, bepaalt dat de publiekrechtelijke rechtspersonen die de gewesten oprichten ter uitoefening van hun bevoegdheid inzake het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, onderworpen blijven aan de regeling van collectieve arbeidsbetrekkingen die vóór de inwerkingtreding van de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van toepassing was op het personeel van de maatschappijen voor gemeenschappelijk stads- en streekvervoer. De collectieve arbeidsbetrekkingen bij de rechtsvoorgangers van De Lijn waren echter niet uniform geregeld. De NMVB was immers niet onderworpen aan de wet van 20 september 1948, noch aan de wet van 5 december 1968. Deze regelgeving was alleen van toepassing op de MIVA en de MIVG”

Om het aangepaste vervoersaanbod te kunnen realiseren is het -naar analogie met de wet van 29 november 2017 - verder noodzakelijk een decretaal bindende termijn te hebben waarbinnen advies verleend moet worden.

Vermits het om een aanvullende regel gaat, is de weerslag op de uitoefening van de federale bevoegdheid onbestaande en dus marginaal. De regeling leent zich tot een gedifferentieerde regeling.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere commentaar.

Artikel 2

Dit artikel voegt in hoofdstuk VI van het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn een afdeling 3bis getiteld "Continuïteit van de dienstverlening in geval van staking" in.

Artikel 3

Dit artikel voegt een artikel 32bis in in het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn.

Het ontworpen artikel voorziet erin dat bij stakingen die plaatsvinden in het kader van de procedure van aanzegging en overleg naar aanleiding van sociale conflicten overeenkomstig de collectieve arbeidsovereenkomsten gesloten binnen het bevoegde paritair comité, er een minimumtermijn van acht werkdagen moet worden gerespecteerd tussen het indienen van de stakingsaanzegging en het begin van de staking.

Deze vereiste wordt gerechtvaardigd doordat de personeelsleden over een redelijke bedenktijd moeten beschikken tussen het indienen van de stakingsaanzegging en de deadline om hun intentieverklaring mee te delen, die op 72 uur vóór het begin van de stakingsdag wordt vastgelegd.

Bovendien is het ook gepast om het sociaal overleg de nodige tijd te geven om tot een akkoord te kunnen komen. Vanuit dat opzicht lijkt een termijn van acht werkdagen redelijk.

Het opnemen van de minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen in het decreet is noodzakelijk om de werking en de coherentie van het mechanisme dat het voorontwerp van decreet invoert te verzekeren. Het Grondwettelijk Hof bevestigde dit overigens ook in het arrest nr. 67/2020 van 14 mei 2020 (overweging B.17).

Thans voorziet artikel 5 van de Collectieve arbeidsovereenkomst 2005-2006 voor de personeelsleden van de Vlaamse Vervoersmaatschappij van 15 juni 2005 die afgesloten werd in het paritair subcomité voor het stads- en streekvervoer van het Vlaamse Gewest dat een stakingsactie dient te worden voorafgegaan door een stakingsaanzegging en een poging tot verzoening, alsook dat de duur van de stakingsaanzegging minimaal 14 kalenderdagen bedraagt. In latere CAO's werd deze clausule omtrent de sociale vrede herbevestigd en hebben de partijen er zich toe verbonden om deze strikt na te leven. De partijen hebben er zich tevens toe verbonden om eerst de weg van het overleg te kiezen alvorens de stakingsaanzegging aan te wenden.²² Ook in het licht hiervan is een wettelijke minimumtermijn van acht werkdagen geenszins onredelijk. De minimale decretale stakingsaanzeggingstermijn is immers beperkter dan de termijn die opgenomen is in de collectieve arbeidsovereenkomsten.

Eenzelfde minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen wordt overigens ook gebruikt voor stakingen bij het personenvervoer per spoor.²³ Deze termijn heeft de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaan. De minimale stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen en de verplichting tot voorafgaande verklaring die op bepaalde personeelsleden rust bij het spoor brengen volgens het Grondwettelijk Hof geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers met zich mee, staan inzonderheid niet in de weg aan de sociale dialoog en aan het collectief overleg en tasten de kern van de vakbondsvrijheid en van het recht op collectief onderhandelen niet aan.²⁴ Eenzelfde redenering gaat ook op voor het voorontwerp van decreet. Net zoals bij de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor, beoogt ook het voorontwerp van decreet de verplaatsingen van de gebruikers via het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer zo probleemloos mogelijk te laten verlopen alsook de continuïteit van de openbare dienstverlening mogelijk te maken.

Deze stakingsaanzeggingstermijn van acht werkdagen is een minimale aanzeggingstermijn die geldt voor alle syndicale organisaties die deelnemen aan de procedure van aanzegging en overleg naar aanleiding van sociale conflicten bij De Lijn. Het belet uiteraard niet dat in collectieve arbeidsovereenkomsten een langere aanzeggingstermijn wordt afgesproken zoals thans het geval is in de hoger vermelde CAO van 15 juni 2005.

In het voorontwerp van decreet worden met "werkdagen" alle dagen van de week, behalve zondagen en feestdagen, bedoeld.

Artikel 4

²² Zie bv. Art. 12 van de collectieve arbeidsovereenkomst van 24 september 2019 betreffende de sociale programmatie 2019-2020 afgesloten in het paritair subcomité voor het stads- en streekvervoer van het Vlaamse Gewest (paritair subcomité 328.01).

²³ Art. 114/2 van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen zoals ingevoegd door artikel 2 van de wet van 29 november 2019 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking.

²⁴ GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.19.

Dit artikel voegt een artikel 32ter in in het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn.

Paragraaf 1

De eerste paragraaf van artikel 32ter beperkt het toepassingsgebied tot de stakingen die worden ingeleid overeenkomstig artikel 32bis.

Paragraaf 2

De tweede paragraaf van artikel 32ter verleent de raad van bestuur van De Lijn de bevoegdheid om de operationele beroepscategorieën te bepalen die zij essentieel acht om de gebruikers in geval van staking aangepast vervoer aan te bieden. De raad van bestuur is hier het meest geschikte orgaan voor. De raad van bestuur is immers de hoogste bestuursinstantie van De Lijn, heeft hiertoe de meest uitgebreide bevoegdheid²⁵ en stelt het administratief en geldelijk statuut van het personeel alsmede de personeelsformatie van de maatschappij vast²⁶.

Het vastleggen van de essentiële operationele beroepscategorieën gebeurt na advies van de ondernemingsraad. In het advies nr. 61.570/4 van de Raad van State van 14 juni 2017 bij de wet van 29 november 2017 heeft de Raad van State de noodzaak om afgevaardigden van de personeelsleden te betrekken bij het bepalen van de essentiële operationele beroepscategorieën benadrukt. Om die reden werd in de voormelde wet het verplicht advies van het Sturingscomité ingeschreven.²⁷ Ook het Grondwettelijk Hof heeft het belang hiervan benadrukt in het arrest nr. 67/2020 bij de voormelde wet (zie overweging B.18.5 en 18.6). Het Grondwettelijk Hof stelde tevens dat er geen verplichting bestaat om de vakorganisaties een medebeslissingsbevoegdheid met betrekking tot het aangepaste vervoersaanbod in geval van staking te geven en dat de wetgever ter zake over een beoordelingsmarge beschikt met betrekking tot de wijze waarop hij de representatieve werknemersorganisaties wenst te betrekken bij het bepalen en het uitvoeren van het aangepaste vervoersaanbod in geval van staking (B.18.5, laatste alinea).

De ondernemingsraad moet advies geven binnen een termijn van dertig kalenderdagen na de ontvangst van de adviesvraag van de raad van bestuur. Als geen advies wordt gegeven binnen de termijn van dertig kalenderdagen, kan de raad van bestuur een beslissing nemen. Deze termijn is noodzakelijk om duidelijkheid te verschaffen wanneer de raad van bestuur de beslissing kan nemen. De termijn van dertig kalenderdagen ligt overigens in de lijn van de termijn waarbinnen het hogervermelde Sturingscomité advies moet geven bij het bepalen van de essentiële beroepscategorieën die zij essentieel acht om een aangepast vervoersaanbod te verstrekken bij het personenvervoer per spoor.²⁸

²⁵ Art. 16 van het het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn.

²⁶ Art. 27 van het het decreet van 31 juli 1990 betreffende het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaamse Vervoermaatschappij – De Lijn.

²⁷ *Parl.St.* Kamer 2016-17, 2650/1, 13.

²⁸ Art. 153/1, §2, tweede lid van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen.

Op die wijze worden de vertegenwoordigers van de werknemers aldus betrokken bij het bepalen van de essentiële beroepscategorieën. Daarnaast zijn de representatieve vakorganisatie ook vertegenwoordigd binnen de raad van bestuur. Eén bestuurder wordt immers benoemd op voordracht van de representatieve organisaties van werknemers en werkgevers, vertegenwoordigd in de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, afwisselend om de vijf jaar op voordracht van de werkgevers en van de werknemers. Daarnaast zetelen er drie waarnemers, waarvan twee namens een representatieve vakorganisatie voor personeelsaangelegenheden en één op voordracht van de SERV (afwisselend om de vijf jaar op voordracht van de werknemers en van de werkgevers). Aldus zullen er - hetzij als bestuurder, hetzij als waarnemers- drie vertegenwoordigers van de representatieve vakorganisaties gerechtigd zijn aanwezig te zijn.

Verder kan erop gewezen worden dat de delegaties die door de decreetgever gegeven worden aan de raad van bestuur, in overeenstemming zijn met artikel 23, tweede lid en derde lid, 1^o, van de Grondwet dat de bevoegde wetgever verplicht om het recht op collectief onderhandelen te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen. In dat verband kan worden gewezen op de overwegingen B.9.1-B.11 van het arrest nr. 67/2020 van het Grondwettelijk Hof van 14 mei 2020 waarbij de delegaties die door de wetgever aan de directies van de spoorwegmaatschappijen worden verleend, bestaanbaar geacht worden met het wettigheidsbeginsel.

Wat de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest betreft om de ondernemingsraad te betrekken, wordt verwezen naar hetgeen hoger uiteengezet werd.

Paragraaf 3

De derde paragraaf van artikel 32ter verplicht de personeelsleden die tot de als essentieel aangewezen beroepscategorieën behoren om hun definitieve intentie om al dan niet aan de stakingsdag deel te nemen 72 uur voor het begin ervan kenbaar te maken. De verplichting, voor bepaalde personeelsleden, om van tevoren hun intentie mee te delen om al dan niet deel te nemen aan de staking waarvan de aanzegging vooraf is ingediend, strekt ertoe het De Lijn mogelijk te maken om binnen een beperkte tijd een aangepast vervoersaanbod in te voeren dat alle vereiste waarborgen biedt, met name op het vlak van de veiligheid. Zij maken het De Lijn ook mogelijk om de nadere regels van dat aangepaste vervoersaanbod tijdig mee te delen ter attentie van de gebruikers.

Voor het bepalen van deze termijn werd rekening gehouden met de belangen van de gebruikers die 24 uur voor het begin van de stakingsdag geïnformeerd moeten worden over de voorwaarden van het toegepaste vervoersplan. De Lijn beschikt dus in elk geval over 48 uur om een aangepast vervoersplan te implementeren en om de voorwaarden ervan aan de gebruikers te communiceren ten laatste 24 uur voor het begin van de stakingsdag.

Een vergelijkbare verplichting tot voorafgaande verklaring wordt overigens ook gebruikt voor stakingen bij het personenvervoer per spoor.²⁹ Deze verplichting heeft de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaan onder meer rekening houdende met het feit dat de verklaring enkel van toepassing is op de personeelsleden die tot

²⁹ Art. 114/2 van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen zoals ingevoegd door artikel 2 van de wet van 29 november 2019 betreffende de continuïteit van de dienstverlening inzake personenvervoer per spoor in geval van staking.

de essentiële operationele beroepscategorieën behoren en met het feit dat de deelname aan de dienst vrijwillig is en er geen systeem van opvordering wordt ingevoerd.³⁰

Onder stakingsdag moet elke periode van 24 uur, te tellen vanaf het uur van begin van de staking zoals vermeld wordt in de stakingsaanzegging, verstaan worden.

De voornoemde intentieverklaring kan kort na het indienen van de stakingsaanzegging gedaan worden. Het voorontwerp van decreet sluit niet uit dat personeelsleden van mening kunnen veranderen en één of meerdere nieuwe verklaringen in tegengestelde zin kunnen doen. De laatst afgelegde verklaring, die ten laatste 72 uur voor het begin van de stakingsdag kenbaar moet worden gemaakt, zal beschouwd worden als de definitieve intentieverklaring.

De termijn van 72 uur is dezelfde termijn als deze die opgenomen is in de wet van 29 november 2017. In het initiële wetsontwerp was oorspronkelijk voorzien in een termijn van vier werkdagen voor de intentieverklaring. Omdat de Raad van State in haar advies van oordeel was dat de intentieverklaring te vroeg tijdens de overlegprocedure die volgt op de stakingsaanzegging moest worden ingediend, werd de termijn ingekort. Deze termijn van 72 uur heeft, zoals gezegd, ook de toets van het Grondwettelijk Hof doorstaan.³¹ Bijgevolg is het aangewezen om voor De Lijn eenzelfde termijn te voorzien waarbinnen de intentieverklaring kenbaar gemaakt moet worden.

Net zoals bij het personenvervoer per spoor³², dient er ook hier op gewezen te worden dat als De Lijn er op basis van de opgedane ervaring operationeel in slaagt de termijn van 72 uur in te korten, het decreet dienovereenkomstig kan worden gewijzigd.

In de hypothese van een staking met een duur van meerdere dagen gedekt door dezelfde aanzegging, moeten de personeelsleden, ten laatste 72 uur vóór de eerste stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is, hun definitieve intentie om al dan niet aan de staking deel te nemen, meedelen. Deze intentieverklaring heeft betrekking op elke stakingsdag waarop hun aanwezigheid voorzien is. Dit laat de personeelsleden toe om hun intentie voor elke stakingsdag in één enkele verklaring kenbaar te maken, zonder dat ze verplicht zijn om eenzelfde intentie te uiten voor het geheel van de staking in de hypothese waarin de staking verschillende dagen zou duren of over meerdere weken gespreid is. Zo kan De Lijn ook het vervoersaanbod dag per dag aanpassen om zo de meest adequate dienst te kunnen organiseren op basis van het beschikbare personeel.

De personeelsleden kunnen van mening veranderen en hun verklaring tot ten laatste 48 uur vóór elke stakingsdag wijzigen, met uitzondering van de eerste dag, wanneer ze wensen te werken tijdens de stakingsdag en tot ten laatste 72 uur vóór elke stakingsdag, met uitzondering van de eerste dag, wanneer ze wensen te staken tijdens de stakingsdag. Het is immers begrijpelijk dat de mening van de personeelsleden over de opportuniteit van een staking kan veranderen als de staking over een langere periode loopt. Daarom krijgen de personeelsleden de mogelijkheid om hun verklaring te wijzigen vanaf de tweede stakingsdag. Omdat de aanwezigheid op het werk van de personeelsleden die oorspronkelijk hun intentie om te staken kenbaar hadden gemaakt, alleen maar het aantal beschikbare

³⁰ GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.18.2-B.18.3.

³¹ GwH 14 mei 2020, 67/2020.

³² *Parl.St.* Kamer 2016-17, 23650/1, 15.

effectieven verhoogt om het aangepast vervoersaanbod te implementeren, wordt in een verkorte termijn van 48 uur voorzien. De termijn van 72 uur werd behouden voor de personeelsleden die zouden beslissen om te staken omdat in hun aanwezigheid op het werk was voorzien. Er wordt dus in dezelfde termijn voorzien ongeacht of de intentie om te staken wordt uitgedrukt in het begin of tijdens de duur van de staking. Het is inderdaad zo dat het afhaken van personeelsleden die oorspronkelijk de intentie hadden om te werken, een negatieve impact zou kunnen hebben op het implementeren van het aangepast vervoersaanbod. Dit kan tot gevolg hebben dat het vervoersplan op basis van een kleiner aantal effectieven moet worden georganiseerd, terwijl de informatie aan het publiek nog steeds moet worden verzekerd tegen ten laatste 24 uur voor het begin van de staking.

Er bestaan bovendien geldige redenen (zoals overmacht of de volledige en gerechtvaardigde afwezigheid tussen de stakingsaanzegging en de laatste dag waarop de intentieverklaring kan worden afgelegd) waarom bepaalde personeelsleden niet in staat zouden zijn hun intentieverklaring binnen de bepaalde termijnen kenbaar te maken. Deze personeelsleden worden slechts vrijgesteld van de verplichting om een verklaring af te leggen voor zover de redenen van zodanige aard zijn dat zij geen verklaring kunnen afleggen.

Enkel de personeelsleden die aanwezig moeten zijn op de betrokken stakingsdag, zijn verplicht om een verklaring af te leggen en dit om te vermijden dat de berekening van de beschikbare personeelsleden vertekend wordt door het meetellen van personeelsleden die De Lijn al van hun afwezigheid (om redenen zoals vakantie, verplichte rust, ziekte of elke andere administratieve toestand die maakt dat de aanwezigheid niet vereist is) op de hoogte zouden hebben gebracht. Deze verklaring moet ten laatste 72 uur voor de (eerste) stakingsdag afgelegd worden.

De personeelsleden van de voornoemde beroepscategorieën die hun intentie om te werken kenbaar maken, verbinden er zich toe om het geheel van de hen toegekende taken uit te voeren.

De raad van bestuur van De Lijn bepaalt de concrete voorwaarden om de intentieverklaringen mee te delen. Hieronder worden eveneens de voorwaarden begrepen volgens welke de personeelsleden hun verklaring kunnen wijzigen in geval van staking met een duur van meerdere dagen gedekt door dezelfde aanzegging.

Deze nadere regels inzake de intentieverklaring worden vastgelegd na advies van de ondernemingsraad die zijn advies binnen de dertig kalenderdagen na de ontvangst van de adviesvraag van de raad van bestuur moet geven. De ondernemingsraad heeft een raadgevende rol. De beslissingsbevoegdheid ligt bij de raad van bestuur van De Lijn. Als geen advies wordt gegeven binnen de termijn van dertig kalenderdagen, kan de raad van bestuur een beslissing nemen. Net zoals het geval is bij het bepalen van de essentiële beroepscategorieën waar eveneens in een advies van de ondernemingsraad voorzien is, is het ook hier noodzakelijk om dit advies uitdrukkelijk te voorzien in het decreet. Op dit punt kan verwezen worden naar hetgeen hoger uiteengezet werd bij de bespreking van de bevoegdheid.

De raad van bestuur ziet erop toe dat de voormelde concrete voorwaarden de personeelsleden niet ontmoedigen om te staken en dat zij geen welk danige psychologische, materiële of technische hindernis vormen bij het uitdrukken van

hun intentie. De beslissing om te staken of te werken moet door de personeelsleden in alle vrijheid kunnen worden genomen.³³

De intentieverklaringen worden vertrouwelijk behandeld, met als enig doel bij stakingen een dienstverlening op basis van de beschikbare personeelsleden te organiseren. Deze eis werd, in antwoord op het advies van de Raad van State, toegevoegd aan paragraaf 3, eerste lid van artikel 153*bis* van de wet van 23 juli 1926, zoals ingevoegd door de wet van 29 november 2017. Om dezelfde reden wordt de vertrouwelijkheidsregel ingeschreven in artikel 32ter, §3, vierde lid van het decreet van 31 juli 1990 zoals dat ingevoegd wordt door het voorontwerp.

De personeelsleden van een als essentieel aangemerkte beroepscategorie die hun intentie om aan de stakingsdag deel te nemen niet binnen de voormelde termijnen kenbaar maken, stellen zich bloot aan een sanctie.

In het arrest 67/2020 van 14 mei 2020 oordeelde het Grondwettelijk Hof m.b.t. de wet van 29 november 2017 in dat verband dat de mogelijkheid om tuchtsancties op te leggen als de voorschriften van de wet van 29 november 2017 niet worden nageleefd, relevant is en geen onevenredige inmenging in de rechten van de betrokken werknemers ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen met zich meebrengt.³⁴ Het Grondwettelijk Hof oordeelde echter ook dat het feit dat een personeelslid zijn intentie om niet aan de staking deel te nemen en, bijgevolg te werken, niet mededeelt, als een tuchtvergriep te beschouwen, onevenredig is ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen.³⁵ Om die reden vernietigde het Grondwettelijk Hof de woorden "al dan niet" in artikel 153/1, § 3, vijfde lid, van de wet van 23 juli 1926 betreffende de NMBS en het personeel van de Belgische Spoorwegen, zoals ingevoegd bij artikel 4 van de wet van 29 november 2017.

Om die reden voorziet het ontworpen artikel 32ter, §3, zesde lid, dat de personeelsleden van een als essentieel aangemerkte beroepscategorie zich enkel aan een sanctie blootstellen als zij hun intentie om aan de stakingsdag deel te nemen niet binnen de voorziene termijnen kenbaar maken. Zij stellen zich aldus - conform het arrest 67/2020 van het Grondwettelijk Hof - niet bloot aan een sanctie wanneer zij hun intentie om niet aan de staking deel te nemen, en bijgevolg te werken, niet mededelen. Wanneer een personeelslid geen intentie kenbaar maakt binnen de voorziene termijn, betekent dit aldus dat deze persoon zal werken en hier ook rekening mee gehouden kan worden bij het bepalen van het aangepast vervoersaanbod. Als het personeelslid toch deelneemt aan de staking, heeft het zijn intentie om deel te nemen niet kenbaar gemaakt binnen de voorziene termijnen en stelt het zich aldus bloot aan sancties op grond van artikel 32ter, §3, zesde lid.

De sanctie wordt opgelegd overeenkomstig de toepasselijke regelgeving, waarmee onder meer verwezen wordt naar het arbeidsrecht of het tuchtrecht als deze van toepassing zijn. De sanctie zou ook mogelijk zijn als het decreet de mogelijkheid van een sanctie niet had voorzien (in tegenstelling tot het strafrecht is het niet nodig dat de feiten die kunnen worden bestraft uitdrukkelijk in een tekst worden opgenomen³⁶). Om eventuele discussies op dit punt te vermijden en de rechtszekerheid te bevorderen is het noodzakelijk dit ook decretaal te verankeren. Op die manier wordt ook de aandacht van de personeelsleden op dit punt gevestigd. Als de personeelsleden geen verklaring afleggen dat zij aan de

³³ Zie ook GwH 14 mei 2020, B.18.3.

³⁴ GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.24.4.

³⁵ GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.25.

³⁶ Zie ook GwH 14 mei 2020, 67/2020, B.12.

stakingsdag deelnemen, komt de efficiëntie van het hele systeem in het gedrang, omdat de ondernemingen dan niet over een correct overzicht van de beschikbare personeelsleden beschikken, wat vereist is om de dienst tijdens de stakingsdag zo adequaat mogelijk te organiseren.

Onder voorbehoud van de mogelijkheid om de verklaring te wijzigen, in het kader van stakingen die zich over meerdere dagen uitstrekken, is het eveneens vereist dat de personeelsleden van de voornoemde beroepscategorieën hun intentieverklaring respecteren. Zo niet kan de dienst tijdens de staking niet zo adequaat mogelijk georganiseerd worden, omdat het enerzijds zou kunnen gebeuren dat personeelsleden die hun intentie om te werken kenbaar hebben gemaakt, zich op de stakingsdag niet op het werk aandienen, en anderzijds zouden de personeelsleden die hun intentie om niet te werken kenbaar hebben gemaakt, zich tijdens de stakingsdag toch op het werk kunnen aandienen, hoewel op hun aanwezigheid niet werd gerekend.

Het voorontwerp van decreet bepaalt dus dat de personeelsleden die hun meegedeelde intentieverklaring niet naleven een sanctie kunnen oplopen, behalve bij een behoorlijk bewezen geldige reden, zoals overmacht of ziekte.

Het met het voorontwerp ingevoerde systeem berust in de eerste plaats op de mogelijkheid om het aangepaste vervoersaanbod te plannen op basis van de intentieverklaringen van de betrokken personeelsleden. De sancties hebben bijgevolg ten doel de doeltreffendheid van het bij het voorontwerp ingevoerde mechanisme te waarborgen. Zij bestraffen dus niet de uitoefening van het stakingsrecht, maar het niet naleven van een decretale verplichting.

Aangezien de sanctie ertoe strekt ervoor te zorgen dat de betrokken personeelsleden wel degelijk aan hun verplichting tot voorafgaande verklaring voldoen, op een ogenblik waarop de sociale dialoog aan de gang is en het onzeker blijft of de staking zich zal voordoen, is de vraag of de aangekondigde staking al dan niet zal plaatsvinden, niet relevant.

Het voorontwerp bevestigt verder eveneens het principe dat personeelsleden die aan de stakingsdag deelnemen geen loon ontvangen voor de duur van de werkonderbreking.

Hiermee worden de volgende personeelsleden gelijkgesteld:

— de personeelsleden die hun intentie om te werken kenbaar hebben gemaakt en zich niet aandienen op hun arbeidsplaats, zonder bewijs van een behoorlijk bewezen geldige reden, zoals overmacht of ziekte;

— de personeelsleden die zich op hun arbeidsplaats aandienen, maar die geen toestemming krijgen om hun dienst aan te vatten, omdat ze hun intentie om te werken niet kenbaar hebben gemaakt. Worden beschouwd als personeelsleden die geen intentieverklaring hebben afgelegd: zowel de personeelsleden die hun intentie om te werken niet kenbaar hebben gemaakt als de personeelsleden die verklaard hebben niet te zullen werken en zich toch op het werk aanbieden. Personeelsleden die geen intentieverklaring hebben afgelegd kunnen uitzonderlijk toch toestemming krijgen om hun dienst uit te voeren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er een lege plek moet opgevuld worden, omdat een personeelslid dat zijn intentie om te werken kenbaar had gemaakt, niet aanwezig is op de arbeidsplaats en vervangen moet worden. De personeelsleden die geen intentieverklaring om te werken hebben

afgelegd, hebben in geen enkel geval een subjectief recht op toestemming om hun dienst uit te voeren en bijgevolg evenmin op hun loon. Als ze zich toch aandienen op het werk, lopen ze het risico terug naar huis te worden gestuurd en gelijkgesteld te worden met het stakend personeel.

Uit een lezing *a contrario* van het ontworpen artikel 32ter, §3, negende lid, 2°, van het voorontwerp vloeit voort dat het personeelslid dat zich op zijn arbeidsplaats aandient en dat toestemming krijgt om zijn dienst uit te voeren – hetgeen in de beoogde omstandigheden geen subjectief recht voor het personeelslid uitmaakt, maar afhangt van de mogelijkheid voor het diensthoofd om het personeelslid op te nemen in de op de stakingsdag ingevoerde regeling -, terwijl hij zijn intentie om op de stakingsdag te werken niet kenbaar had gemaakt, zijn loon ontvangt.

Het niet-ontvangen van loon bij staking wordt voorzien zonder afbreuk te doen aan andere mogelijke gevolgen die kunnen voortvloeien uit de toepasselijke reglementering, zoals inhoudingen op de premies.

Hoger werd reeds ingegaan op de bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om deze regeling aan te nemen.

Paragraaf 4

De vierde paragraaf van artikel 32ter bepaalt de voorwaarden waaronder het aangepaste vervoersplan kan worden aangeboden, op basis van de noodzakelijke personeelsleden. Het bevat geen enkele mogelijkheid tot opvordering. De dienstverlening wordt dus enkel georganiseerd op basis van de personeelsleden die hun wil om te werken kenbaar hebben gemaakt en voor zover ze in elke voormelde beroepscategorie voldoende talrijk zijn om één van de vooraf bepaalde vervoersplannen uit te voeren.

De directeur-generaal van De Lijn geeft op basis van de meegedeelde intentieverklaringen, de opdracht tot uitvoering van het aangepaste vervoersplan tijdens de stakingsdag. De directeur-generaal van De Lijn kan een plaatsvervanger aanduiden om zijn bevoegdheden uit te oefenen. Deze hypothese wordt voorzien vanuit de optiek van de continuïteit van de dienst, om een snelle tussenkomst te verzekeren als de bevoegde persoon afwezig of verhinderd is.

De voorwaarden van het vervoersplan worden door De Lijn op een duidelijke manier aan de gebruikers meegedeeld en dit ten laatste 24 uur vóór het begin van de stakingsdag. Deze termijn wil een evenwicht vastleggen tussen de noodzaak om de dienst te organiseren op basis van de intentieverklaringen en het hiermee samenhangend belang van de gebruikers om de details van het vervoersplan voldoende lang voor de stakingsdag te kennen. Het is aangewezen om de nodige informatie op de website van De Lijn te plaatsen en zoveel mogelijk open te stellen voor andere verstrekkers van reisinformatie.

Paragraaf 5

De vijfde paragraaf van artikel 32ter legt de personeelsleden op om de uitvoering van de vooropgestelde dienst niet te belemmeren en verwijst uitdrukkelijk naar de onwettelijke gedragingen die deze dienst kunnen belemmeren. De schending van voormelde verplichting kan leiden tot sancties voor het betrokken personeel

overeenkomstig de toepasselijke regelgeving (zoals bijvoorbeeld het arbeidsrecht en het tuchtrecht).

Het voorontwerp neemt op dit punt de terminologie over van artikel 153/1, §5 van de wet van 23 juli 1926 zoals ingevoegd bij de wet van 29 november 2017 (en zoals dat aangepast werd na advies van de Raad van State).

Deze bepaling doorstond de toets van het Grondwettelijk Hof in het arrest 67/2020 van 14 mei 2020 onder voorbehoud van de interpretatie onder punt B.29 van het arrest. In het punt B.29 stelde het Grondwettelijk Hof:

"B.29. Hoewel het, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, eigen is aan de staking dat de normale werking van de betrokken onderneming wordt verstoord, neemt zulks niet weg dat het bij de bestreden wet ingevoerde mechanisme tot doel heeft het verstrekken van een aangepast vervoersaanbod mogelijk te maken, rekening houdend met de beschikbare personeelsleden die op vrijwillige basis ervoor hebben gekozen niet deel te nemen aan de staking, binnen een openbare dienst die van primordiaal belang is, zoals het personenvervoer per spoor. In die context is een verbod om de werking van de vervoersinfrastructuur te blokkeren of te belemmeren een relevante maatregel om het nagestreefde doel te verwezenlijken.

Het in artikel 153/1, § 5, van de wet van 23 juli 1926 vervatte verbod verhindert de stakende werknemers niet om vreedzame stakingsposten te organiseren, teneinde de andere werknemers ervan te overtuigen zich bij de aan de gang zijnde stakingsactie aan te sluiten. Daarenboven kunnen de vakorganisaties zich inzetten om de personeelsleden die tot de essentiële operationele beroeps categorieën behoren, ervan te overtuigen zich tot 72 uur vóór de stakingsdag bij de staking aan te sluiten."

Net zoals het geval is bij het personenvervoer per spoor, dient ook hier benadrukt te worden dat het voorontwerp van decreet de stakende werknemers niet verhindert om vreedzame stakingspiketten of andere sensibiliseringsacties te organiseren, om de andere werknemers ervan te overtuigen zich bij de aan de gang zijnde stakingsactie aan te sluiten. Dit geldt uiteraard maar op voorwaarde dat de toegang tot de werkmiddelen en de infrastructuur gegarandeerd wordt en de veiligheid niet in het gedrang wordt gebracht.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Mobiliteit en Openbare Werken,

Lydia PEETERS