

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

ARREST

**nr. 240.654 van 5 februari 2018
in de zaak A. 218.396/IX-8813**

In zake: 1. Sabine COLLE
 2. Dorine DOOMS
 3. Jeroen DE BODT
 4. Kristien HENCKAERTS
 5. Ann LAMBERECHTS
 6. Yves OPSOMER
 7. Sarah RIMAUX
 8. An SCHURGERS
 9. Griet SUENENS
 10. Inge VAN DEN BOSSCHE
 11. Vanessa VAN DER ELST
 12. Carinne VERNAILLEN
 13. Kurt ZAMAN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Alexander De Becker
 kantoor houdend te 1170 Brussel
 Vorstlaan 90
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, in het raam van

de overheveling vanaf 1 januari 2015 van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse overheid naar aanleiding van een staatshervorming”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2017 en is voortgezet op 13 november 2017.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Alexander De Becker en Philip Van Stapel, die verschijnen voor de verzoekende partijen en advocaat Guillaume Vyncke, die *loco* advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Marijke Van Limbergen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De verzoekers zijn allen statutaire personeelsleden van het departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid. Zij stellen, zonder daarin te worden tegengesproken door de verwerende partij, dat zij bij het departement werkzaam zijn “in de hoedanigheid van dierenarts en/of als deskundige”.

3.2. Voorheen waren zij in dienst van de federale overheid en waren zij tewerkgesteld bij de federale overheidsdienst (FOD) Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Met uitzondering van tweede verzoekster, derde verzoeker en tiende verzoekster, die technisch deskundigen waren in niveau B, behoorden de verzoekers toen tot klasse A2.

3.3. Naar aanleiding van de zesde staatshervorming, die de bevoegdheid inzake dierenwelzijn heeft overgeheveld van de federale overheid naar de gewesten, werden de verzoekers bij koninklijk besluit van 19 december 2014 als personeelslid van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu overgedragen aan de Vlaamse Regering. Deze overdracht trad in werking op 1 januari 2015.

3.4. In het Belgisch Staatsblad van 17 december 2015 werd het besluit bekendgemaakt van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, in het raam van de overheveling vanaf 1 januari 2015 van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse overheid naar aanleiding van een staatshervorming’. Het heeft uitwerking gekregen vanaf 1 januari 2015.

Dit is het bestreden besluit.

Artikel 9 van het bestreden besluit voegt aan deel VII, titel 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 januari 2006 ‘houdende vaststel-

ling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid’ (hierna: het Vlaams personeelsstatuut) een hoofdstuk 2 toe, houdende ‘[o]vergangsbepalingen voor de vanaf 1 januari 2015 in het kader van een staatshervorming van de federale overheid overgehevelde personeelsleden’. Dit hoofdstuk omvat de artikelen VII 176 tot VII 194.

Het nieuw ingevoegde artikel VII 190 luidt als volgt:

“De ambtenaar die vanaf 1 januari 2015 in het kader van een staatshervorming van de federale overheid overgeheveld wordt naar de diensten van de Vlaamse overheid wordt met ingang van de datum van overheveling ambts-halve benoemd en ingeschaald conform bijlage 14.

Het contractuele personeelslid dat vanaf 1 januari 2015 in het kader van een staatshervorming van de federale overheid overgeheveld wordt naar de diensten van de Vlaamse overheid, wordt vanaf de datum van overheveling tewerkgesteld in de betrekking en bezoldigd in de salarisschaal conform bijlage 14.”

Artikel 15 van het bestreden besluit stelt de bijlage vast die de in artikel VII 190 bedoelde bijlage 14 van het Vlaams personeelsstatuut wordt.

IV. Nadere precisering van het voorwerp van het beroep

4. Verzoekers stellen in hun inleidend verzoekschrift dat zij de nietigverklaring vorderen van “het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, in het raam van de overheveling vanaf 1 januari 2015 van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse overheid naar aanleiding van een staatshervorming”.

Het is tussen de partijen niet betwist dat het bestreden besluit een exhaustieve regeling beoogt te zijn van de inschalingsvoorwaarden van de personeelsleden die naar aanleiding van de vijfde of de zesde staatshervorming zijn overgedragen van de federale overheid aan de Vlaamse overheid, waarbij de “verworven rechten” worden “verankerd”, zoals ook kan worden gelezen in de aan het bestreden besluit voorafgaande nota aan de Vlaamse Regering.

Wanneer de verzoekers, zoals hierna zal blijken, in hun inleidend verzoekschrift en in het bijzonder in de uiteenzetting van het tweede onderdeel van hun eerste middel aanvoeren dat de voormelde regeling in gebreke blijft hen het behoud te waarborgen van de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten die zij als reizende ambtenaren bij de federale overheid genoten, terwijl de Vlaamse overheid krachtens de aangevoerde rechtsregels daartoe verplicht is, dan maken zij de onmiskenbaar uit het bestreden besluit blijkende impliciete weigering van de verwerende partij om het behoud van de voornoemde vergoeding te waarborgen, mee tot voorwerp van hun beroep.

De Raad van State neemt dan ook aan dat het voorliggende beroep tevens strekt tot de nietigverklaring van die impliciete weigeringsbeslissing.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat de verzoekers niet over het rechtens vereiste belang bij hun beroep beschikken.

Zij betoogt dat de verzoekers wezenlijk de geldelijke vergoeding viseren die hen door de Vlaamse overheid wordt toebedeeld en die zij niet “gelijk[...]/gelijkaardig” achten aan hun vroegere verloning bij de federale overheid. Volgens de verwerende partij blijkt evenwel uit haar antwoord op het eerste middel dat de situatie van de verzoekers door het bestreden besluit gunstig wordt beïnvloed en dat zij een hogere bezoldiging genieten dan voorheen, zodat het bestreden besluit hen geen nadeel berokkent. Een nietigverklaring van dat besluit kan voor hen dan ook geen nuttig effect sorteren.

6. In haar laatste memorie houdt de verwerende partij haar exceptie staande. Zij voegt er nog aan toe dat voor zover het belang van vijfde verzoekster

en van twaalfde verzoekster enkel in aanmerking zou worden genomen omdat zij ten onrechte geen aanspraak zouden kunnen maken op de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor reizende ambtenaren, dit belang feitelijke grondslag mist. Ook bij de Vlaamse overheid is immers voorzien in een vergoeding voor de bedoelde prestaties. Er wordt niet aangetoond dat deze vergoeding niet gelijkwaardig zou zijn of dat de verzoekers er niet voor in aanmerking zouden komen.

In “uiterst ondergeschikte orde” voegt de verwerende partij nog toe dat de verzoekers geen belang hebben bij “een gebeurlijke vernietiging van het integrale geviseerde besluit”. Een eventuele vernietiging zou dienen te worden beperkt tot “de artikelen die de verzoekers concreet bekritisieren en hun persoonlijke rechtstoestand betreffen”.

Beoordeling

7. De verzoekers beogen vooreerst de nietigverklaring van het bestreden besluit omdat het hen, naar aanleiding van hun overdracht aan de Vlaamse overheid, niet de bezoldigingsregeling toekent waarop zij op grond van diverse rechtsnormen, waarvan zij in hun middelen de schending aanvoeren, aanspraak menen te kunnen maken.

Zoals hiervóór *sub* 4 werd uiteengezet, viseren zij in het tweede onderdeel van hun eerste middel tevens de impliciete weigering van de verwerende partij om het behoud te waarborgen van de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten die zij als reizende ambtenaren bij de federale overheid genieten.

De door de verwerende partij opgeworpen exceptie van gemis aan belang in hoofde van de verzoekers omdat zij een hogere bezoldiging zouden genieten dan voorheen, valt aldus samen met de grond van de zaak.

8. Wel moet met de verwerende partij worden vastgesteld dat het bestreden besluit verscheidene bepalingen bevat waarvan niet wordt aangevoerd en ook niet zonder meer blijkt dat de verzoekers er nadelige gevolgen van ondervinden.

Voor zover de verwerende partij laat gelden dat de verzoekers alleszins geen belang hebben bij “een gebeurlijke vernietiging van het integrale geviseerde besluit”, dient te worden verwezen naar wat de Raad van State hierna *sub* 23 tot 29 zal vaststellen met betrekking tot de samenhang tussen sommige bepalingen van het bestreden besluit en de daaruit voortvloeiende omvang van de uit te spreken nietigverklaring.

VI. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

9. De verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 ‘tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de federale ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ (hierna ook: het koninklijk besluit van 25 juli 1989), gelezen in samenhang met artikel 88, §§ 1 en 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en “al dan niet [...] gelezen” in samenhang met artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: het EVRM) en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekers betogen dat het bestreden besluit “vooral aange-tast [is] door onwettigheid” omdat het heeft nagelaten de verplichtingen van artikel 88 BWHI en artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 uit te

voeren, die het behoud van hun bezoldiging, toelagen, vergoedingen of premies en andere voordelen waarborgen.

In een *eerste middelonderdeel* stellen de verzoekers dat de Vlaamse overheid het hen toegekende lagere brutoloon en eventuele ontbrekende weddecomponenten beoogt te compenseren met maaltijdcheques. Op grond van deze cheques dienen evenwel geen socialezekerheidsbijdragen te worden betaald. De verzoekers leiden daaruit af dat zij in belangrijke mate de geldelijke aanspraken verliezen die zij vóór hun overdracht aan de Vlaamse overheid konden laten gelden. De toegekende maaltijdcheques kunnen immers niet worden gekwalificeerd als loon dat sociaalrechtelijk in aanmerking wordt genomen voor de opbouw van pensioenrechten of voor de berekening van een eventueel vervangingsinkomen. Door de artikelen VII 109*bis* en VII 109*ter* van het Vlaams personeelsstatuut niet te wijzigen in die zin dat maaltijdcheques als loon worden gekwalificeerd waarop sociale bijdragen verschuldigd zijn, schendt het bestreden besluit volgens de verzoekers artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 en “dus ook” artikel 88, § 2, BWHI en het eigendomsrecht dat wordt beschermd door artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM.

In een *tweede middelonderdeel* voeren de verzoekers aan dat de maandelijkse forfaitaire vergoeding waarop zij bij de federale overheid als reizende ambtenaren recht hadden en die een federale reglementaire grondslag heeft en dus verworven is, bij hun overheveling niet werd behouden. Aangezien de voorwaarden voor de toekenning blijven bestaan – zij dienen immers nog steeds op dezelfde wijze als voorheen controles op het dierenwelzijn uit te voeren – menen de verzoekers dat zij hun aanspraken op deze vergoeding behouden. Alhoewel die vergoeding zou kunnen worden gecompenseerd door de toekenning van een gelijkwaardige vergoeding in het kader van het Vlaams personeelsstatuut, blijkt een dergelijke compensatie niet te bestaan.

In een *derde middelonderdeel* laten de verzoekers gelden dat hun brutoloon bij de Vlaamse overheid in werkelijkheid lager is dan bij de federale

overheid. Noch de eventuele verhoging van de eindejaarstoelage, noch de toegekende maaltijdcheques volstaan volgens hen om deze achteruitgang, met inbegrip van het verlies van de forfaitaire vergoeding voor reizende ambtenaren, te compenseren. Door bij de overdracht niet alle aspecten van de federale bezoldiging over te nemen, schendt de verwerende partij volgens de verzoekers artikel 88, § 2, BWHI en artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989.

In een *vierde middelonderdeel* voeren de verzoekers aan dat de “vooruitgang in hun loopbaan” wordt beknot doordat zij overeenkomstig artikel 9 van het bestreden besluit, dat een nieuw artikel VII 176 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut, gelezen in samenhang met artikel 4 van het bestreden besluit, slechts een deel van hun graadanciënniteit mogen meenemen en zij daardoor pas later in een hogere salarisschaal zullen terechtkomen dan het geval zou zijn indien zij in dienst van de federale overheid waren gebleven. De verwerende partij komt daardoor niet alleen tekort aan artikel 88 BWHI en artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989, maar ook aan het vertrouwensbeginsel, nu zij wetens en willens geen uitvoering geeft aan een wettelijke verplichting.

10.1. Ten aanzien van het eerste middelonderdeel werpt de verwerende partij op dat een eventuele lacune in het bestreden besluit, doordat het de artikelen VII 109*bis* en VII 109*ter* van het Vlaams personeelsstatuut niet heeft gewijzigd, niet vatbaar is voor vernietiging door de Raad van State. Indien de verzoekers de toepassing van de voornoemde bepalingen op hun individuele rechtspositie betwisten, dan gaat het daarenboven over een individueel arbeidsrechtelijk geschil waarvoor niet de Raad van State, maar de arbeidsrechter bevoegd is.

Wat het begrip ‘loon’ betreft, blijkt volgens de verwerende partij uit de genese van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 dat de totale bezoldiging de vergelijkingsbasis is voor de inschalingsoefening. De verwerende partij stelt dat de BWHI enkel gewag maakt van het behoud van de bezoldiging – niet van het brutoloon – en geen limitatieve opsomming geeft van de bezoldigingscomponen-

ten, noch bepaalt dat het behoud dient te worden beschouwd per bezoldigingscomponent. Volgens de verwerende partij gebeurt de inschaling van de overgehevelde personeelsleden in de best passende Vlaamse salarisschaal en in de Vlaamse loopbaan op basis van een vergelijking van de totale federale bezoldiging (salaris, vakantiegeld, eindejaarstoelage en eventuele weddecomplementen) met de totale bezoldiging bij de diensten van de Vlaamse overheid (salaris, vakantiegeld, eindejaarstoelage en maaltijdcheques). Er kan niet worden ontkend, zo stelt de verwerende partij, dat maaltijdcheques een bezoldigingscomponent of koopkrachtelement uitmaken.

Voorts stelt de verwerende partij dat zij ertoe gehouden was maaltijdcheques aan het overgedragen personeel toe te kennen, omdat volgens de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid een uitsluiting enkel mogelijk is voor een korte periode, er tevens sprake dient te zijn van een coherente groep en zulks dient te worden verankerd in een collectieve arbeidsovereenkomst. Volgens de verwerende partij is er in dit geval geen sprake van een coherente groep van overgedragen personeelsleden, aangezien betrokkenen verspreid zijn over tal van entiteiten en diensten.

De verwerende partij betoogt dat, zo er al sprake zou zijn van een zeer beperkte verlaging van het brutoloon, deze dan toch ruimschoots wordt gecompenseerd door de hogere Vlaamse eindejaarstoelage en door de toekenning van maaltijdcheques, zodat er geen achteruitgang is van de totale bezoldiging.

Zij stelt dat de overgedragen personeelsleden voor haar nieuw zijn en dat zij als werkgever beslist over de samenstelling van hun bezoldigingspakket. Zij voegt eraan toe dat aangezien de socialezekerheidswetgeving haar verplicht om maaltijdcheques toe te kennen, deze conform artikel 88 BWHI worden verrekend in het bezoldigingspakket. Die werkwijze werd reeds bij vorige overhevelingen toegepast, zonder dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State daarover opmerkingen maakte, wat zij in dit geval ook niet heeft gedaan.

Wat het opbouwen van pensioenrechten betreft, rijst volgens de verwerende partij de vraag of dit wel onder de beschermingsplicht van artikel 88 BWHI en artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 valt. De verzoekers gaan er weliswaar van uit dat de opbouw van pensioenrechten bij de overdracht van het personeel dezelfde moet blijven, maar dit blijkt nergens uit en wordt niet aangetoond. Volgens de verwerende partij verzet niets zich ertegen dat voor de opbouw van de pensioenrechten wordt gewerkt met een inschaling die pas in werking treedt op het ogenblik dat de pensioenleeftijd in zicht komt, wat *in casu* gebeurt middels de zogenaamde P-schalen. Zij wijst erop dat enkel tweede verzoekster en zesde verzoeker aan de toekenningsvoorwaarden voldoen en vanaf 1 januari 2017 een P-schaal toegekend krijgen, waardoor wordt tegemoetgekomen aan de geschonden geachte bepalingen. Volgens de verwerende partij is een P-schaal niet nodig voor de overige verzoekers, aangezien hun relatief jonge leeftijd en hun relatief lage anciënniteit hen nog voldoende stappen in hun salarisschaal en functionele loopbaan garanderen, opdat hun brutojaarbezoldiging op 55 jaar minstens even hoog zou zijn als deze was bij de federale overheid op de datum van hun overdracht.

10.2. Op het tweede middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat de verzoekers niet aannemelijk maken dat zij als personeelsleden van de federale dienst Dierenwelzijn een recht konden laten gelden op de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor reizende ambtenaren. Voor zover het tegendeel zou worden aangenomen, wijst zij er “[o]ndergeschikt” op dat de verzoekers worden ingeschakeld in de regeling van artikel VII 80 van het Vlaams personeelsstatuut betreffende een forfaitaire vergoeding voor dienstreizen met eigen voertuig en een maandelijkse forfaitaire kilometervergoeding voor motorvoertuigen voor reizende functies en dat tevens is voorzien in een forfaitaire maaltijdvergoeding. Volgens de verwerende partij kan de forfaitaire vergoeding die door de verzoekers wordt beoogd, niet worden gecombineerd met het stelsel van de maaltijdcheques. Bovendien is er volgens haar voorzien in een gelijkwaardige vergoeding. Er worden namelijk zestien maaltijdvergoedingen per maand toegekend. De Vlaamse regeling van de maaltijdvergoedingen is “analoog aan de federale regeling, maar dan

verminderd met de werkgeversbijdrage in de maaltijdcheques”. Ten slotte maken de verzoekers volgens de verwerende partij niet aannemelijk dat overeenkomstig artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 “de voorwaarden voor de toekenning [van de beoogde voordelen] blijven bestaan in de diensten van de Regering”.

10.3. Wat het derde middelonderdeel betreft, benadrukt de verwerende partij nogmaals dat de totale bezoldiging de vergelijkingsbasis is voor de inschalingsoefening en dat door de verrekening van de maaltijdcheques de totale bezoldiging van de verzoekers bij de Vlaamse overheid minstens even hoog is als bij de federale overheid. Volgens de verwerende partij wordt de hogere Vlaamse eindejaarstoelage door de verzoekers geminimaliseerd, maar is deze in sommige gevallen “vrij aanzienlijk”. Voorts geven de verzoekers een verkeerde voorstelling van de feiten door de forfaitaire federale maaltijdvergoeding van 257 euro per maand in rekening te brengen, maar niet de Vlaamse maaltijdvergoeding die zij thans ontvangen. Bovendien, zo stelt de verwerende partij, is een vergoeding de terugbetaling van werkelijk gemaakte kosten en als zodanig geen element van de bezoldiging. Wanneer de verzoekers daarenboven bij de Vlaamse overheid in een functie terechtkomen waarbij zij geen dienstreizen meer moeten maken, dan loopt hun bezoldigingsvergelijking mank.

10.4. Op het vierde middelonderdeel antwoordt de verwerende partij dat het juridische grondslag mist, omdat artikel 4 van het bestreden besluit – dat artikel VI 150*bis* invoegt in het Vlaams personeelsstatuut en handelt over de berekening van het startkapitaal van de schaalanciënniteit – en artikel 9 van datzelfde besluit – dat artikel VII 176 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut en handelt over de overname van de geldelijke anciënniteit – geen uitstaans met elkaar hebben. Zij stelt dat de verzoekers een schending van het vertrouwensbeginsel of van de aangehaalde bepalingen niet aannemelijk kunnen maken aan de hand van een verkeerde lezing van het bestreden besluit. Volgens de verwerende partij blijkt daarenboven uit het ingevoegde artikel VII 176 van het Vlaams personeelsstatuut dat niet wordt geraakt aan de geldelijke anciënniteit. De verzoekers verwarren dan

ook “geldelijke anciënniteit” met “schaalanciënniteit”, waarvan sprake in artikel 4 van het bestreden besluit.

De verwerende partij merkt nog op dat federale ambtenaren niet beschikken over een functionele loopbaan en dat de schaalanciënniteit derhalve in beginsel begint te lopen vanaf het ogenblik van de inschaling in de nieuwe salarisschaal bij de Vlaamse overheid. Om het startkapitaal van de schaalanciënniteit te bepalen, zo betoogt de verwerende partij, werd teruggegrepen naar “de 1/3-2/3-regel”, waarbij “rekening [wordt] gehouden met de anciënniteit opgebouwd in de oude schaal (of oude schalen die op dezelfde trap van dezelfde functionele loopbaan ingeschakeld worden) (en dus niet te verwarren met de geldelijke anciënniteit) die men had op de datum van de overdracht”. Teneinde tegemoet te komen aan het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State werden twee correcties aan deze “herleidingsregeling” aangebracht, waardoor er volgens de verwerende partij geen sprake is van een verlies van anciënniteit.

Voor zover de verzoekers verwijzen naar arrest nr. 71.998 van 24 februari 1998 van de Raad van State, merkt de verwerende partij op dat de Raad in dat arrest oordeelde dat een overgedragen personeelslid dat als federaal ambtenaar een vlakke loopbaan genoot, het voordeel van die vlakke loopbaan behoudt. Dit betekent volgens de verwerende partij evenwel niet dat de deelstaat verplicht is om dezelfde federale schalen/graden te hanteren, maar wel dat de loonsverhogingen, wat tijdstip en bedrag betreft, vergelijkbaar moeten zijn. De bewering van de verzoekers dat zij bij de diensten van de Vlaamse overheid pas later in een hogere salarisschaal zullen terechtkomen dan dit bij de federale overheid het geval zou zijn, is volgens de verwerende partij niet correct. Zij worden immers bij de diensten van de Vlaamse overheid op dezelfde datum als het geval zou zijn bij de federale overheid heringeschaald in “een analoog verloningsniveau”.

11. In haar laatste memorie benadrukt de verwerende partij nog dat maaltijdcheques zonder twijfel moeten worden beschouwd als een bezoldigingscomponent en dus deel uitmaken van de bezoldiging zoals bedoeld in arti-

kel 88 BWHI. De enkele omstandigheid dat maaltijdcheques in het kader van de maatschappelijke zekerheid alsnog niet als loon worden beschouwd, doet er volgens de verwerende partij geen afbreuk aan dat ze onderdeel van de bezoldiging zijn. Zij wijst er ook op dat “in de bepaling van de tegenwaarde van de maaltijdcheques van 1540 euro [...] reeds rekening [werd] gehouden met een aantal afwezigheidsdagen met name 52 weekends, 35 dagen verlof, 14 feestdagen en 2 ziektedagen”. Zij herhaalt dat een uitsluiting van de overgehevelde personeelsleden van het stelsel van de maaltijdcheques niet mogelijk is, omdat zij geen homogene groep vormen, nu zij verspreid zijn over verschillende diensten en entiteiten van de Vlaamse overheid.

Wat de forfaitaire vergoeding betreft die de verzoekers als federale personeelsleden met een reizende functie genoten, argumenteert de verwerende partij dat thans niet meer voldaan is aan de toentertijd geldende toekenningsregels en dat het overigens staat aan de verzoekers om aan te tonen dat de vergoedingen waarin bij de Vlaamse overheid is voorzien, niet evenwaardig zijn aan die welke werden toegekend bij de federale overheid, maar dat zij dit bewijs niet leveren.

De verwerende partij volhardt voorts in haar overtuiging “dat bij de vergelijkingsbasis tussen de federale en Vlaamse bezoldiging op afdoende wijze rekening werd gehouden met het salaris, eindejaarstoelage, vakantiegeld en vaste weddecomplementen enerzijds en salaris, eindejaarstoelage, vakantiegeld en maaltijdcheques anderzijds”.

Volgens de verwerende partij impliceert de beweerde schending van artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 niet zonder meer een schending van het vertrouwensbeginsel, minstens maken de verzoekers dit niet aannemelijk.

Ten slotte stelt de verwerende partij met betrekking tot “de gevolgen van de vernietiging” dat de verzoekers in dat geval een onverantwoorde verhoging van hun bezoldiging zouden genieten. Zij betoogt:

“De maaltijdcheques toekennen bovenop het brutosalaris komt erop neer dat de overgehevelde personeelsleden de voordelen van federale sectorale akkoorden en Vlaamse sectorale akkoorden ongebreideld cumuleren, louter door hun overheveling. Dit kan niet de bedoeling zijn van een overheveling, temeer daar artikel 88 van de BWHI melding maakt van behoud van bezoldiging (niet van verhoging van bezoldiging) wat door de gehanteerde werkwijze zonder twijfel het geval is.”

Beoordeling

12. Artikel 88, §§ 1 en 2, BWHI luidt:

“§ 1. Personeelsleden van de ministeries worden, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, overgedragen naar de Regeringen met het oog op de uitoefening van de aan de Gemeenschappen en de Gewesten toegewezen bevoegdheden.

§ 2. Na overleg met de representatieve vakorganisaties van het personeel, bepaalt de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit, de datum en de nadere regelen van de overgang van de personeelsleden bedoeld in § 1 naar de respectieve Regeringen.

De overgang van de personeelsleden geschiedt met hun graad of een gelijkwaardige graad en in hun hoedanigheid.

Zij behouden ten minste de bezoldiging en de anciënniteit die zij hadden of zouden verkregen hebben indien zij in hun dienst van herkomst het ambt hadden blijven uitoefenen dat zij bij hun overplaatsing bekleedden.

[...].”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de BWHI werd opgemerkt dat “erover gewaakt [moet] worden dat bij deze overdracht de rechten van het betrokken personeel niet geschaad worden” (*Parl.St. Senaat 1979-80, nr. 434/1, 59*).

Artikel 88, § 2, tweede en derde lid, BWHI is het resultaat van een regeringsamendement dat werd ingediend in antwoord op de vraag van verscheidene leden van de Senaat om het ontwerp van bijzondere wet “in die zin te

wijzigen dat het personeel dat zal worden overgeheveld naar de Gewesten en de Gemeenschappen de zekerheid zal hebben zijn verkregen rechten te behouden”. Hierop diende de regering een amendement in dat bepaalde dat de personeelsleden in kwestie “met hun graad of een gelijkwaardige graad en in hun hoedanigheid” worden overgedragen en dat zij “ten minste de bezoldiging en de anciënniteit [behouden] die zij hadden of zouden bekomen hebben indien zij in hun dienst van herkomst het ambt dat zij bij hun overplaatsing bekleedden [...] hadden uitgeoefend” (*Parl.St.* Senaat 1979-80, nr. 434/2, 302).

Er moet dan ook worden aangenomen dat zowel de graad als de hoedanigheid, de bezoldiging en de anciënniteit deel uitmaken van de “verkregen rechten” die de betrokken personeelsleden behouden.

13. Artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 ‘tot vaststelling van de wijze waarop personeelsleden van de federale ministeries overgaan naar de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ bepaalt:

“De aan een Regering overgedragen personeelsleden behouden hun hoedanigheid, hun graad of klasse, hun administratieve en geldelijke anciënniteit. Onverminderd de bepalingen van § 2, behouden zij ook de toelagen, vergoedingen of premies en andere voordelen waarop zij in het traditionele ministerie aanspraak konden maken overeenkomstig de reglementering die op hen van toepassing was en vanaf de datum waarop het recht werd verworven.

Zij behouden de voordelen verbonden aan een functie slechts in zoverre de voorwaarden voor de toekenning ervan blijven bestaan in de diensten van de Regering.”

14.1. De verzoekers laten in het eerste middelonderdeel wezenlijk gelden dat het bestreden besluit, door de wijze waarop het de inschaling van de overgedragen personeelsleden regelt, afbreuk doet aan het door de zo-even vermelde wettelijke en reglementaire bepalingen gewaarborgde behoud van de bezoldiging die deze personeelsleden vóór hun overdracht bij de federale overheid genoten. De verzoekers schrijven dit in het middelonderdeel toe aan de omzetting van een deel van de brutobezoldiging van de betrokken personeelsleden in maal-

tijdcheques, waarop geen sociale zekerheidsbijdragen worden betaald. Die maaltijdcheques worden dan ook niet in aanmerking genomen voor de opbouw van de pensioenrechten van de betrokken personeelsleden of voor de berekening van hun eventueel vervangingsinkomen, zodat ze de lagere jaarlijkse bezoldiging die de personeelsleden sinds hun overheveling ontvangen, niet vermogen te compenseren.

14.2. De bekritiseerde bepalingen van het bestreden besluit zijn reglementaire bepalingen die de rechtspositie van de op 1 januari 2015 aan de Vlaamse Regering overgedragen federale personeelsleden regelen. Voor de verzoekers die onder de toepassing ervan vallen, zijn deze bepalingen aanvechtbaar met een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

Voor zover de verwerende partij in haar memorie van antwoord de rechtsmacht van de Raad van State ten aanzien van het eerste middelonderdeel lijkt te betwisten, kan zij derhalve niet worden bijgevalen.

14.3. Het is niet betwist dat de verwerende partij naar aanleiding van de overdracht van de verzoekers aan de Vlaamse Regering, de maaltijdcheques die hen door de Vlaamse overheid zouden worden toegekend, ter waarde van 1.540 euro, in rekening heeft gebracht, om vervolgens op grond van het resultaat van die bewerking hun inschaling in een Vlaamse salarisschaal te bepalen. Deze inschaling wordt geregeld in artikel VII 190 van het Vlaams personeelsstatuut en bijlage 14 bij dit statuut, die respectievelijk door de artikelen 9 en 15 van het bestreden besluit worden ingevoegd.

De artikelsgewijze bespreking van het bestreden besluit die door de verwerende partij in het neergelegde administratief dossier is opgenomen, stelt in dit verband:

“De vanaf 1 januari 2015 in het kader van een staatshervorming overgehevelde ambtenaar wordt vanaf de datum van overheveling ambtshalve benoemd en ingeschaald overeenkomstig bijlage 14 bij dit besluit.

Bij het opstellen van deze inschalingstabel werd om de best passende Vlaamse salarisschaal te bepalen langs federale zijde rekening gehouden met het salaris, de eindejaarstoelage (en eventueel andere weddecomplementen).

Dit saldo werd geplaatst tegenover het salaris bij de Vlaamse overheid verhoogd met de eindejaarstoelage en de gebruteerde tegenwaarde van de maaltijdcheques $(5,91 \text{ euro} \times 210 \text{ werkdagen} \times 2 \text{ (bruteren)}) / 1,6084 \text{ (desindexeren – index van toepassing op datum van overheveling)} = \text{ca. } 1540 \text{ euro per jaar}.$

Ook de aan het bestreden besluit voorafgaande nota aan de Vlaamse Regering betreffende de beoogde wijziging van het Vlaams personeelsstatuut vermeldt dat de inschalingsvoorstellen rekening houden met de eindejaarstoelage, “het gebruteerde voordeel van de maaltijdcheques” en de “vaste weddencomplementen die ook pensioenrechten genereren”.

De verwerende partij stelt voorts zelf in haar memorie van antwoord dat “de inschaling van de overgehevelde personeelsleden in de best passende Vlaamse salarisschaal en in de Vlaamse loopbaan [gebeurt], op basis van een vergelijking van de totale federale bezoldiging (generieke bezoldigingscomponenten salaris, vakantiegeld, eindejaarstoelage en eventuele weddecomplementen) met de totale bezoldiging bij de Diensten van de Vlaamse overheid (generieke bezoldigingscomponenten salaris, vakantiegeld, eindejaarstoelage en maaltijdcheques [...])”.

14.4. Om haar standpunt te ondersteunen dat zij bij de inschaling van de overgedragen personeelsleden de gebruteerde waarde van de aan hen toegekende maaltijdcheques in mindering mag brengen op het brutojaarloon waarop zij recht hadden bij de federale overheid, argumenteert de verwerende partij dat uit de genese van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 blijkt dat de totale bezoldiging de vergelijkingsbasis betreft voor de inschalingsoefening en dat de BWHI niet bepaalt dat hetzelfde brutoloon in acht moet worden genomen, maar enkel gewag maakt van “bezoldiging”.

Luidens artikel 88, § 2, BWHI behouden de personeelsleden bij hun overheveling ten minste de bezoldiging en de anciënniteit die zij hadden of

zouden verkregen hebben indien zij in hun dienst van herkomst het ambt hadden blijven uitoefenen dat zij bij hun overplaatsing bekleedden.

Zoals hiervóór *sub* 12 werd uiteengezet, is het de bedoeling van de bijzondere wetgever dat de “verkregen rechten” van de overgedragen personeelsleden behouden blijven en dat “de rechten van het betrokken personeel niet geschaad worden”.

In dit geval blijkt uit een door de verwerende partij in haar memorie van antwoord opgenomen tabel dat zowel het jaarsalaris op zich van alle verzoekers – met uitzondering van vijfde verzoekster – als de totale bezoldiging (inclusief vakantiegeld en eindejaarstoelage, maar exclusief maaltijdcheques) van alle verzoekers – met uitzondering van vijfde verzoekster en twaalfde verzoekster – lager zijn ná hun overheveling van de federale overheid naar de Vlaamse overheid. De verzoekers – met uitzondering van vijfde verzoekster en twaalfde verzoekster, die dan ook geen belang hebben bij het eerste middelonderdeel – behouden aldus niet “ten minste de bezoldiging” zoals voorgeschreven door artikel 88, § 2, BWHI.

14.5. Volgens de verwerende partij maken de maaltijdcheques waarmee bij het bepalen van de inschaling rekening werd gehouden, een volwaardige bezoldigingscomponent uit, zodat ze in aanmerking moeten worden genomen bij het bepalen van de bezoldiging zoals bedoeld in artikel 88, § 2, BWHI.

In principe wordt het loon, waarop de werknemer ingevolge zijn dienstbetrekking recht heeft ten laste van zijn werkgever, uitbetaald in geld, maar de wet laat toe dat dit loon, tot op zekere hoogte, wordt vervangen door voordelen in natura, die onderworpen zijn aan de socialezekerheidsbijdragen. In beginsel zijn maaltijdcheques, overeenkomstig artikel 19*bis*, § 1, van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid

der arbeiders', te kwalificeren als loon. Artikel 19*bis*, § 2, van dat koninklijk besluit voorziet evenwel in een uitzondering op dit principe. Zo worden maaltijdcheques uitdrukkelijk uitgesloten van het begrip 'loon' dat de berekeningsbasis vormt van de socialezekerheidsbijdragen, voor zover ze beantwoorden aan een aantal voorwaarden.

Aan de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid worden maaltijdcheques toegekend op grond van de artikelen VII 109*bis* tot VII 109*quater* van het Vlaams personeelsstatuut. Uit de toelichting van de verwerende partij bij deze statutaire bepalingen blijkt dat de maaltijdcheques die worden toegekend aan de personeelsleden van de diensten van de Vlaamse overheid als een sociaal voordeel, maar niet als loon worden beschouwd. Ze beogen immers te beantwoorden aan de voorwaarden die door artikel 19*bis*, § 2, van het voornoemde koninklijk besluit van 28 november 1969 daartoe worden gesteld. De voormelde statutaire bepalingen zijn door het bestreden besluit niet gewijzigd, zodat de maaltijdcheques die aan de verzoekers worden toegekend evenmin als loon en dus evenmin als een volwaardige bezoldigingscomponent mogen worden beschouwd. De verwerende partij beschouwt ze bij de regeling van de inschaling van de overgedragen federale personeelsleden ten onrechte wél als loon, namelijk ten bedrage van 1.540 euro, waardoor die inschaling gebeurt in een lagere schaal dan het geval zou zijn indien geen rekening wordt gehouden met de maaltijdcheques. Ingevolge de aftrek van 1.540 euro aan maaltijdcheques ontvangen de verzoekers aldus een lager loon dan bij de federale overheid.

14.6. Het standpunt van de verwerende partij dat zij bij de overdracht van personeelsleden verplicht zou zijn hen maaltijdcheques toe te kennen, vindt geen steun in artikel VII 109*bis* van het Vlaams personeelsstatuut. In het tweede lid van die statutaire bepaling worden immers reeds een aantal personeelsleden uitgesloten van het voordeel van de maaltijdcheques. De verwerende partij wijst voorts geen normatieve bepaling of beginsel aan waaruit de beweerde verplichting zou blijken.

14.7. Aangezien de door de verwerende partij in aanmerking genomen maaltijdcheques vanuit sociaalrechtelijk oogpunt niet te beschouwen zijn als loon, in tegenstelling tot het hogere salaris dat de overgedragen personeelsleden bij de federale overheid genoten, wordt er afbreuk gedaan aan de verkregen rechten van deze personeelsleden die door artikel 88, § 2, BWHI zijn gewaarborgd.

Het valt niet in te zien dat de hypothetische toekomstbespiegeling van de toekenning van een zogenaamde P-schaal “op het ogenblik dat de pensioenleeftijd in zicht komt”, waarvan de verwerende partij gewag maakt, dit euvel bij de overdracht van de betrokken personeelsleden kan goedmaken.

Het eerste middelonderdeel is dan ook gegrond.

15.1. In het tweede middelonderdeel voeren de verzoekers wezenlijk aan dat de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten, waarop zij als reizende ambtenaren bij de federale overheid recht hadden en die een federale reglementaire grondslag heeft en dus verworven is, bij hun overheveling niet behouden blijft, noch gecompenseerd wordt door een gelijkwaardige vergoeding in het kader van het Vlaams personeelsstatuut.

De verzoekers zoeken de rechtsgrond voor de bedoelde federale forfaitaire vergoeding in het ministerieel besluit van 14 januari 1998 ‘tot toekenning van een maandelijkse forfaitaire vergoeding aan de inspecteurs en controleurs van de Algemene Eetwareninspectie’. Uit de bij hun verzoekschrift en memorie van wederantwoord gevoegde stukken blijkt alleszins genoegzaam dat zij op het ogenblik van hun overdracht een federale forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten ontvingen, die in de regel 257,85 euro per maand bedroeg.

Deze vergoeding betreft een verworven recht dat de verzoekers overeenkomstig artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 bij hun overdracht aan de Vlaamse overheid dienden te behouden “in zoverre de voorwaarden voor de toekenning ervan blijven bestaan”.

15.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord weliswaar dat de verzoekers bij de federale overheid allen recht hadden op de bedoelde vergoeding, maar deze betwisting is niet ernstig, nu uit de door haar neergelegde nota aan de Vlaamse Regering bij het voorontwerp van besluit dat het bestreden besluit is geworden, uitdrukkelijk blijkt dat rekening wordt gehouden met de toekenning van die vergoeding aan de overgedragen personeelsleden, maar dat ze “[n]iet-weerhouden” wordt omwille van “interne billijkheid met Vlaamse personeelsleden”.

Het ingeroepen motief van de “interne billijkheid met Vlaamse personeelsleden” vermag evenwel niet in de weg te staan aan de toepassing van de waarborg die door artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 aan de overgedragen personeelsleden wordt verstrekt.

15.3. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dan weer dat “niet meer voldaan is aan de toen geldende toekenningsregels”. Dit is evenwel niet meer dan een bewering die de stelling van de verzoekers dat “[z]ij [...] nog steeds op dezelfde wijze controles op het dierenwelzijn [dienen] uit te voeren” niet weerlegt.

15.4. De verwerende partij stelt voorts dat de verzoekers “worden ingeschakeld in de regeling die voorzien is in artikel VII 80 VPS”. Zij maakt evenwel niet in het minst aannemelijk dat de vergoeding van de reiskosten die onder meer in het voormelde artikel van het Vlaams personeelsstatuut wordt geregeld, gelijkwaardig is aan de vergoeding voor verblijfkosten die de verzoekers bij de federale overheid genoten.

15.5. Volgens de verwerende partij kan de bedoelde forfaitaire vergoeding niet worden gecombineerd met de forfaitaire maaltijdvergoeding.

De mogelijkheid tot cumulatie van de federale forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten met eventuele andere vergoedingen is één zaak; de

aanspraak die de verzoekers ontleen aan artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 op het behoud van de voordelen verbonden aan hun vroegere functie voor zover de toekenningsvoorwaarden daarvan blijven bestaan, is een andere zaak.

Voor zover de verwerende partij laat gelden dat de verzoekers de zaken verkeerd voorstellen doordat zij de federale forfaitaire vergoeding van 257,85 euro per maand in rekening brengen zonder de Vlaamse regeling van de maaltijdcheques in ogenschouw te nemen, moet worden vastgesteld dat de toekenning van maaltijdcheques met een gebruteerde waarde van 1540 euro op jaarbasis bezwaarlijk als gelijkwaardig kan worden beschouwd.

15.6. De verwerende partij slaagt er aldus niet in het standpunt van de verzoekers te weerleggen dat zij tekortdoet aan artikel 4 van het koninklijk besluit van 25 juli 1989 doordat zij bij de regeling van de verworven rechten van de overgedragen personeelsleden geen rekening houdt met de forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten waarop de verzoekers op het ogenblik van hun overdracht aanspraak konden maken bij de federale overheid.

Het tweede middelonderdeel is eveneens gegrond.

16. In het derde middelonderdeel stellen de verzoekers dat hun brutojaarloon achteruitgaat, omdat noch de lichte verhoging van de eindejaarstoelage, noch de toegekende maaltijdcheques het verlies aan brutojaarloon, met inbegrip van het verlies van de federale forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten, compenseren.

Uit hetgeen hiervóór reeds werd uiteengezet met betrekking tot de beoordeling van het eerste en het tweede middelonderdeel, volgt dat ook het derde middelonderdeel gegrond is.

17. In het vierde middelonderdeel voeren de verzoekers aan dat de “vooruitgang in hun loopbaan” wordt beknot nu zij overeenkomstig artikel 9 van het bestreden besluit, dat een nieuw artikel VII 176 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut, gelezen in samenhang met artikel 4 van het bestreden besluit, slechts een deel van hun graadanciënniteit mogen meenemen en zij daardoor pas later in een hogere salarisschaal zullen terechtkomen dan het geval zou zijn indien zij in dienst van de federale overheid waren gebleven.

Zoals de verwerende partij terecht opmerkt, heeft artikel 9 van het bestreden besluit, in de mate dat het artikel VII 176 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut, betrekking op de geldelijke anciënniteit, die voor de overgehevelde personeelsleden gelijk is aan “de werkelijke geldelijke anciënniteit, in voorkomend geval verhoogd met de federale diagonale inschaling”. De verzoekers tonen helemaal niet aan dat de verwerende partij hun geldelijke anciënniteit niet op de voorgeschreven wijze in aanmerking heeft genomen bij hun overdracht.

Artikel 4 van het bestreden besluit, in zoverre dat het een artikel VI 150*bis* in het Vlaams personeelsstatuut invoegt, geeft aan – zoals de verwerende partij stelt – op welke wijze “het startkapitaal aan schaalanciënniteit” wordt berekend voor de “overgehevelde ambtenaar die bij de diensten van de Vlaamse overheid wordt ingeschaald in een graad waaraan een functionele loopbaan verbonden is”. De verzoekers vermelden niet in welke salarisschaal zij zijn ingeschaald, zodat zelfs niet kan worden nagegaan of artikel VI 150*bis* op hen van toepassing is. Zij lijken in hun betoog de begrippen ‘geldelijke anciënniteit’, ‘graadanciënniteit’ en ‘schaalanciënniteit’ te verwarren en zij tonen alleszins niet aan dat zij pas op een later tijdstip dan het geval zou zijn indien zij in dienst van de federale overheid waren gebleven, zullen worden ingeschaald in een hogere salarisschaal.

Het vierde middelonderdeel kan niet worden aangenomen.

18. Het eerste middel is, wat zijn eerste, tweede en derde onderdeel betreft, gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

19. De verzoekers voeren in een tweede middel de schending aan van artikel 3 van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende de bescherming van het loon der werknemers’, gelezen in samenhang met artikel 88, §§ 1 en 2, BWHI.

Zij betogen dat “het bestreden [b]esluit, door de looncomponenten te wijzigen van een forfaitaire vergoeding naar maaltijdcheques en van eventuele aanvullende premies naar maaltijdcheques, ervoor zorgt dat [zij] niet meer over de vrijheid beschikken om zelf naar eigen goeddunken hun loon te gebruiken”, terwijl zij krachtens artikel 88, § 2, BWHI de bezoldiging en anciënniteit dienen te behouden die zij hadden of zouden hebben verkregen indien zij het ambt dat zij op het ogenblik van hun overdracht in hun dienst van herkomst bekleedden, hadden blijven uitoefenen.

Beoordeling

20. Hiervóór werd *sub* 14.5 geoordeeld dat de maaltijdcheques die door de verwerende partij op grond van het Vlaams personeelsstatuut worden toegekend, geen volwaardige bezoldigingscomponent uitmaken en niet als “loon” te beschouwen zijn, waardoor ze niet rechtsgeldig in aanmerking kunnen worden genomen bij de inschaling van de overgedragen personeelsleden. Gelet reeds op die vaststelling kunnen de verzoekers niet meer dienstig aanvoeren dat het in aanmerking nemen van de maaltijdcheques een beperking zou impliceren van hun vrijheid om naar goeddunken van hun loon gebruik te maken.

Het tweede middel kan niet worden aangenomen.

VII. Slotsom met betrekking tot het belang van de verzoekers

21. Gelet op wat hiervóór *sub 7* werd gesteld met betrekking tot het belang van de verzoekers bij hun beroep, alsook het gegrond bevonden eerste onderdeel van het eerste middel, moet worden besloten dat de verzoekers belang hebben bij hun beroep, alleszins voor zover het de nietigverklaring beoogt van artikel 9 van het bestreden besluit in de mate dat het artikel VII 190 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut en van artikel 15 van het bestreden besluit in de mate dat het bijlage 14 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut.

22. Gelet daarenboven op wat *sub 4* werd gesteld met betrekking tot het voorwerp van het beroep, alsook het gegrond bevonden tweede onderdeel van het eerste middel, moet voorts worden besloten dat de verzoekers ook belang hebben bij hun beroep voor zover het de nietigverklaring beoogt van de impliciete weigering van de verwerende partij om het behoud te waarborgen van de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor verblijfskosten die de overgedragen personeelsleden als reizende ambtenaren bij de federale overheid genoten.

VIII. Omvang van de uit te spreken nietigverklaring

23. Hetgeen hiervóór werd vastgesteld met betrekking tot het belang van de verzoekers bij hun beroep neemt niet weg dat een reglementair besluit in beginsel één en ondeelbaar is. Dit betekent dat wanneer de Raad van State, zoals in dit geval, in het kader van een ontvankelijk annulatieberoep vaststelt dat een gegrond middel wordt aangevoerd tegen sommige bepalingen van dat besluit, hij het besluit in beginsel in zijn geheel dient nietig te verklaren.

In afwijking van het voornoemde beginsel vermag de Raad van State slechts over te gaan tot een gedeeltelijke nietigverklaring van het desbetreffende besluit, indien aan twee voorwaarden is voldaan.

Vooreerst moet blijken dat de gedeeltelijke nietigverklaring van dat besluit aan de verzoekende partij volledige genoegdoening geeft in het licht van haar belang bij het beroep. Voorts moet vaststaan dat de nietig te verklaren bepalingen kunnen worden afgesplitst van de rest van het besluit en dat de overheid ook afgezien van die bepalingen voor het overige hetzelfde besluit zou hebben genomen. Anders zou de Raad van State het desbetreffende besluit als het ware hervormen en zich aldus begeven op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid.

24. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij op dat de verzoekers geen belang hebben bij “een gebeurlijke vernietiging van het integrale geviseerde besluit”. Dit wijst erop dat zij de afsplitsbaarheid aanneemt.

De Raad van State heeft de partijen daarom uitdrukkelijk ondervraagd over de omvang van een eventueel uit te spreken nietigverklaring. Teneinde de partijen toe te laten hun respectieve standpunten daarover te laten kennen en aan het tegensprekelijke debat te onderwerpen werd de verdere behandeling van de zaak ter terechtzitting uitgesteld.

25. De verwerende partij heeft in een nota van 18 oktober 2017 als volgt geantwoord:

“Artikel VII 190 en de bijhorende bijlage 14 (bijlage 1 bij het besluit – inschalingstabel) zijn [...] bezwaarlijk af te splitsen van de andere bepalingen van het BVR aangezien een hele resem andere bepalingen rechtstreeks of onrechtstreeks hun bestaansgrond vinden in artikel VII 190 en de bijlage. Indien omwille van het inrekening brengen van de maaltijdcheques [...] artikel VII 190 vernietigd zou worden, heeft dit onvermijdelijk gevolgen voor andere bepalingen.”

Zij heeft exhaustief als dergelijke bepalingen aangewezen:

- artikel VI 150bis van het Vlaams personeelsstatuut, zoals ingevoegd door artikel 4 van het bestreden besluit;

- artikel VI 158 van het Vlaams personeelsstatuut, zoals ingevoegd door artikel 5 van het bestreden besluit;
- de artikelen “VII 177” (versta: VII 178), VII 191 en VII 192 van het Vlaams personeelsstatuut, zoals ingevoegd door artikel 9 van het bestreden besluit;
- bijlage 15 van het Vlaams personeelsstatuut, zoals ingevoegd door artikel 15 van het bestreden besluit.

Ter terechtzitting heeft zij dit vervolgens bevestigd.

De Raad van State neemt er akte van dat de verwerende partij aanneemt dat de genoemde bepalingen samenhangen, maar als zodanig kunnen worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit.

26. De verzoekers spreken de uiteenzetting van de verwerende partij ter verantwoording van de onlosmakelijke band tussen, enerzijds, artikel VII 190 en de bijbehorende bijlage 14 van het Vlaams personeelsstatuut en, anderzijds, de overige aangewezen bepalingen als zodanig niet tegen. Zij stellen in een nota van 27 oktober 2017 “vrede [te kunnen] nemen met een beperking van het vernietigingsarrest tot artikel 9 van het Besluit van de Vlaamse regering van 13 november 2015”. Zij voegen er evenwel aan toe het “aanvaardbaar [te vinden] dat, gelet op de samenhang tussen de onderscheiden artikelen [...], wordt overgegaan tot de vernietiging van het gehele besluit”.

Ook zij hebben hun standpunt bevestigd ter terechtzitting.

27. In acht genomen dat de verzoekers blijkens de door hen aangevoerde middelen zich slechts gegriefd achten door de inschaling van de overgedragen personeelsleden zoals geregeld in artikel VII 190 en de bijbehorende bijlage 14 van het Vlaams personeelsstatuut, ingevoegd door de artikelen 9 en 15 van het bestreden besluit, en door de impliciete weigering van de Vlaamse Regering om het behoud te waarborgen van de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten die zij op het ogenblik van hun overdracht aan de Vlaamse Regering

op 1 januari 2015 bij de federale overheid genoten, wordt alvast genoegzaam aan hun belangen tegemoetgekomen door de nietigverklaring van de desbetreffende bepalingen van het bestreden besluit en van de voormelde weigeringsbeslissing.

28. Gelet op de door de verwerende partij aangegeven samenhang met de andere door haar expliciet aangewezen bepalingen van het bestreden besluit, ziet de Raad van State zich ertoe gehouden ook die andere bepalingen mee te vernietigen, omdat hij zich anders in de plaats van de regelgever zou stellen.

29. Ambtshalve stelt de Raad van State bovendien vast dat het door de verwerende partij aangewezen artikel VII 192 van het Vlaams personeelsstatuut, zoals het wordt ingevoegd door artikel 9 van het bestreden besluit, op zijn beurt nauw samenhangt met het eveneens ingevoegde artikel VII 176 van het Vlaams personeelsstatuut.

Uit het nieuwe artikel VII 192 van het Vlaams personeelsstatuut blijkt immers dat het geldt “[i]n afwijking van artikel VII 176”.

Omdat de Raad van State indien hij alleen tot de nietigverklaring van artikel VII 192 zou besluiten, in de plaats zou treden van de regelgever, doordat hij ingevolge zijn arrest artikel VII 176 van toepassing zou maken op een categorie van personeelsleden die de regelgever precies heeft willen uitsluiten, dient ook artikel VII 176 het lot van de nietigverklaring te ondergaan.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de volgende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, in het raam van de overheveling vanaf 1 januari 2015 van personeelsleden van de federale overheid naar de Vlaamse overheid naar aanleiding van een staatshervorming’:

- artikel 4 van dit besluit, voor zover het artikel VI 150*bis* invoegt in het Vlaams personeelsstatuut;
- artikel 5 van dit besluit, voor zover het artikel VI 158 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut;
- artikel 9 van dit besluit, voor zover het de artikelen VII 176, VII 178, VII 190, VII 191 en VII 192 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut;
- artikel 15 van dit besluit, voor zover het de bijlagen 14 en 15 invoegt in het Vlaams personeelsstatuut.

2. De Raad van State vernietigt de impliciete weigering van de Vlaamse Regering om het behoud te waarborgen van de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor verblijfkosten die de verzoekende partijen op het ogenblik van hun overdracht aan de Vlaamse Regering op 1 januari 2015 bij de federale overheid genoten.

3. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

4. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015.

5. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 2.600 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen elk wat haar deel betreft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 5 februari 2018,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren