

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.155 van 19 augustus 2020
in de zaak A. 228.914/XIV-38.131**

In zake : 1. Tim LOWET
 2. Laurens POLLENTIER
 3. Lore VAN RANST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Mieke Liesens
 kantoor houdend te 3920 Lommel
 Heide 37
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D’Hooghe en Marie Van Den Langenbergh
kantoor houdende te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 20 juni 2019 ‘tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten’, “meer in het bijzonder in de mate dat [de verzoekers] vanaf 1 juli 2019 geen aanspraak meer kunnen maken op de vergoeding voor de werkelijke onderzoekskosten en evenmin het recht op deze vergoeding kunnen openen voor 1 november 2022”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft een verslag opgesteld.

De verzoekers hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Op vraag daartoe van de Raad van State, zijn de partijen ermee akkoord gegaan dat de zaak wordt behandeld zonder openbare terechtzitting.

Eerste Auditeur Geert De Bleeckere heeft vervolgens een geschreven advies neergelegd.

Ingevolge de mededeling van dit advies aan de partijen op 13 mei 2020, is het debat gesloten en is de zaak in beraad genomen.

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 hebben op 1 juli 2019 het statuut van aspirant-hoofdinspecteur met bijzondere specialisatie bij de federale politie.

3.2. Het federaal regeerakkoord van 10 oktober 2014 bepaalt het volgende over de wijziging van het statuut van het politiepersoneel:

“Het statuut van het politiepersoneel wordt vereenvoudigd en gemoderniseerd met het oog op de operationaliteit van de dienst.

[...].

Het aantal toelagen en vergoedingen zal worden vereenvoudigd en binnen gesloten enveloppe evolueren tot een moderne en functionele verloningsregeling, waarbij voornamelijk de mate van verantwoordelijkheid één van de bepalende elementen is.

[...].

Het systeem van de gecertificeerde opleidingen voor het calog-personeel wordt afgestemd op dat van de federale ambtenaren.”.

3.3. Op 14 februari 2018 geeft de raad van burgemeesters een positief advies over een hem voorgelegd sectoraal akkoord inzake de geplande hervorming van het geldelijk statuut van de leden van de politiediensten.

3.4. Op 14 maart 2018 wordt in het onderhandelingscomité voor de politiediensten het protocol nr. 428/1 gesloten, waarvan de conclusies van de onderhandelingen zijn:

“In het raam van de kwantitatieve sectorale onderhandelingen en bij wijze van voorwaardelijk tussenakkoord, hechten de overheid en de instemmende representatieve vakbonden (ACV/Openbare diensten, NSPV en VSOA) hun akkoord aan de inhoud van de bijgevoegde fiche, met hun respectieve opmerkingen zoals gevoegd bij dit protocol. Zij omvat op progressieve leest geschoeid, enerzijds maatregelen inzake baremacorrectie en anderzijds maatregelen inzake hervorming en substantiële vereenvoudiging van het stelsel van toelagen en vergoedingen. Deze hervorming wordt op een juridische, budgettaire en humaan verantwoorde wijze gestalte gegeven.

Zoals gesteld in pt B-van de fiche zal de overheid dit vervolgens met de betrokken actoren (-lokale actoren Ambtenarenzaken, Begroting, Regering) verder zetten, mede in het raam van Bui ni 2019, ten einde deze concepten te formaliseren in reglementaire teksten bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De ontwerp teksten zullen daartoe in één pakket worden voorgelegd ter onderhandeling.

ACOD verwierpt de voorstellen voor de redenen die zij aan dit protocol toevoegt.”.

3.5. Op 30 mei 2018 wordt in het onderhandelingscomité voor de politiediensten het protocol nr. 432/1 gesloten, waarvan de conclusies van de onderhandelingen zijn:

“In het raam van de kwantitatieve sectorale onderhandelingen hechten de overheid en de instemmende representatieve vakbonden (ACV/Openbare diensten (met opmerkingen als bijlage), NSPV en VSOA) hun akkoord aan de inhoud van de bijgevoegde clusters.

De ACOD behoudt haar initiële visie en verwierpt de voorstellen met de motieven die ook geannexeerd werden aan het protocol 428/1.”.

Bij dit protocol nr. 432/1 zijn als bijlagen gevoegd, de gecoördineerde versies van de wijzigingen aan onder meer (het in voorliggende geschil ter zake zijnde) RPPol, zoals dat zal worden gewijzigd door het ontwerp van koninklijk besluit en waarover de onderhandelingen hebben plaatsgevonden.

3.6. Op 24 oktober 2018 verleent de inspecteur van Financiën advies over het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten’.

In het advies wordt het voorwerp ervan als volgt omschreven:

“1. Voorwerp.

1.1. Dit dossier beoogt invulling te geven aan volgende afspraken uit het Regeerakkoord van oktober 2014:

(a) ‘Het aantal toelagen en vergoedingen zal worden vereenvoudigd en binnen gesloten enveloppe evolueren tot een moderne en functionele verloningsregeling, waarbij voornamelijk de mate van verantwoordelijkheid één van de bepalende elementen is’;

(b) ‘Het systeem van de gecertificeerde opleidingen voor het calog-personeel wordt afgestemd op dat van de federale ambtenaren’.

Met betrekking tot afspraak (a) worden een aantal toelagen en vergoedingen (in hoofdzaak functiegebonden toelagen) in de tijd afgeschaft, doch waarbij zij in hoofdzaak uitdovend van aard zijn op langere termijn (tot 2063) en waarbij het principe van gesloten enveloppe finaal niet wordt gehanteerd.

Met betrekking tot afspraak (b) werd het systeem van gecertificeerde opleidingen afgeschaft voor de federale ambtenaren, en waarbij naar analogie hiermee het systeem van overgangsmaatregelen tot 2023 ingevoegd, alsmede de vervanging van dit globaal systeem door het verhogen in loonschaal op basis van 6 jaar loonschaalanciënniteit mits zij tijdens hun laatste tweejaarlijkse evaluatie geen eindvermelding ‘onvoldoende’ hebben gekregen.”.

De inspecteur van Financiën komt tot de volgende conclusies:

“6.1. De Inspectie van Financiën verleent een gunstig advies ten aanzien van de reglementering. Er wordt een ongunstig advies verleend ten aanzien van het keuzerecht dat nog na 1 november 2022 wordt voorzien in het kader van de toekenning van maaltijdvergoedingen of maaltijdcheques (ontwerp van artikel XI.IV.16, 3e lid RPPol)(zie punt 4), niet in het minst omwille van het feit dat dit verouderde systeem tevens een arbitrair systeem is. Technisch wordt verzocht om artikel XI.IV.10 RPPol te willen nazien (gedetacheerden met recht op SHAPE-toelage; zie punt 3, laatste alinea van dit advies).

6.2. Met betrekking tot de budgettaire weerslag wordt verwezen naar de bespreking in punt 5.2 voor wat het gedeelte ‘Federale Politie’ betreft, en naar de begeleidende tabellen in punt 5.1.

6.3. Er zal wel een strikt afsprakenkader noodzakelijk zijn om de risico’s in het kader van de verdere toekenning van de met ingang van 1 november 2022 af te schaffen vergoedingen en toelagen te beheersen (zie punt 3, voorlaatste alinea van dit advies).”.

3.7. Op 26 november 2018 verzoekt de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken “in het raam van de procedure van de administratieve

controle” het akkoord van de ministers van respectievelijk ambtenarenzaken en begroting inzake het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten.’ (hierna: ontwerp van koninklijk besluit).

3.8. Op 21 december 2018 aanvaardt de Koning het ontslag van de federale regering.

3.9. Op 30 april 2019 verleent de minister van Begroting overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ en van de omzendbrief van 21 december 2018 over de begrotingsbehoedzaamheid gedurende de periode van lopende zaken (hierna: de omzendbrief van 21 december 2018) haar akkoord bij het ontwerp van koninklijk besluit, op voorwaarde dat dit ontwerp geen impact heeft op de dotatie aan de politiezones, aangezien de kost van de wijzigingen van de geldelijke rechtspositie gedekt wordt door de interdepartementale provisie voorzien in het kader van de strategische acties. Voorts wordt een opmerking gemaakt wat de meerkost van de perequatie betreft.

3.10. Op 30 april 2019 verleent de minister van Ambtenarenzaken overeenkomstig artikel 7 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’, haar akkoord bij het ontwerp van koninklijk besluit wat betreft de wijzigingen van de loonschalen en de afschaffing van de toelagen en vergoedingen alsook de gecertificeerde opleidingen. Wat de bepalingen met betrekking tot de toekenning van maaltijdcheques vanaf 2023 betreft, verleent zij haar akkoord daartoe niet:

“Pour ce qui concerne les dispositions relatives à l’octroi à partir de 2023 des chèques-repas, je ne peux marquer mon accord étant donné que nous sommes en affaires courantes. En effet, la question de leur octroi ou non aux membres du personnel de la fonction publique fédérale, en ce compris ceux des corps spéciaux, est une problématique qui date depuis très longtemps. Cette problématique avait d’ailleurs été abordée dans un des points de l’accord sectoriel 2009-2010 pour les membres du personnel de la fonction publique administrative fédérale, avec l’idée d’arriver à l’avenir à une gestion uniforme des restaurants d’entreprise et des chèques repas. Or, jusqu’ici, aucun consensus n’a encore été trouvé. Même si cet accord sectoriel ne visait

pas spécifiquement les corps spéciaux, je suis d'avis que la problématique doit être abordée dans sa globalité. Vous comprendrez dès lors la position que j'adopte ici.

Par conséquent, il va de soi que les dispositions actuelles relatives au remboursement des frais de nourriture doivent être maintenues.”.

In vrije vertaling luidt dit:

“Wat de bepalingen betreft met betrekking tot de toekenning van maaltijdcheques vanaf 2023, kan ik mijn akkoord hiervoor niet verlenen, aangezien wij ons in de toestand van lopende zaken bevinden. De vraag of deze al dan niet moeten worden toegekend aan de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, met inbegrip van die van de bijzondere korpsen, is immers een kwestie die al lang aansleept. Deze kwestie werd overigens aangeraakt in een van de punten van het sectoraal akkoord 2009-2010 voor de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, met het idee om in de toekomst te komen tot een uniform beheer van de bedrijfsrestaurants en de maaltijdcheques. Tot op heden is er echter nog geen consensus bereikt. Ook al beoogde dat sectoraal akkoord niet specifiek de bijzondere korpsen, toch ben ik van mening dat deze kwestie in zijn geheel moet worden aangepakt. U zal dus begrip hebben voor het standpunt dat ik hier inneem. Het spreekt dan ook voor zich dat bijgevolg de huidige bepalingen inzake de terugbetaling van voedselkosten moeten worden gehandhaafd.”.

3.11. Op 10 mei 2019 wordt het ontwerp van koninklijk besluit ter goedkeuring aan de Ministerraad voorgelegd. De nota aan de Ministerraad zet het volgende uiteen:

“1. INLEIDING EN/OF VOORGAANDEN

De loonschalen van het operationeel kader van de politie zijn niet meer geëvolueerd sinds de politiehervorming in 2001, en dit in tegenstelling tot die van het federaal openbaar ambt, waarvan de loonschalen een eerste maal in het raam van de Copernicushervormingen zijn opgewaardeerd en waarbij in die nasleep een soortgelijke beweging heeft plaatsgevonden voor leden van het administratief en logistiek personeel van de politiediensten. Van dit systeem dat onder andere de gecertificeerde opleidingen, een competentie-ontwikkelingstoelage, enz. omvatte, is afgestapt in 2013, waarna het actuele systeem van baremische loopbanen in voege is getreden binnen het openbaar ambt.

Uit de studie uitgevoerd bij de politie bleek dat er een belangrijk verschil vastgesteld werd in de loonschalen van de inspecteurs en hoofdinspecteurs en de vergelijkbare graden binnen het federaal openbaar ambt, en dit vooral in geval van een hogere anciënniteit, wat dan ook zijn impact heeft op de pensioenberekening van pensioenen.

Wat de leden van het administratief en logistiek kader betreft, werd daarentegen ook een aanzienlijk verschil vastgesteld, tijdens de volledige gelijke geldelijke loopbaan tussen de consultants niveau B bij de politie en dezen bij het federaal openbaar ambt.

Dit ontwerp van koninklijk besluit heeft als doel om op een progressieve wijze tegemoet te komen aan deze bevindingen. In dit ontwerp van koninklijk

besluit wordt getracht om aan deze vaststellingen tegemoet te komen, zij het op progressieve wijze. Tegelijk wordt, in uitvoering van het regeerakkoord, het geldelijk politiestatuut, drastisch gemoderniseerd en vereenvoudigd door de afschaffing van achttien functiegebonden toelagen en vergoedingen, de gecertificeerde opleidingen en competentieontwikkelingstoelagen, alsook door de invoering van maaltijdcheques.

De Koning heeft het ontslag van de Regering aanvaard en, volgens de grondwettelijke gewoonte, de Regering belast met de afhandeling van de lopende zaken. De zaken waarvoor geen nieuw initiatief van de Regering is vereist en die met het oog op de continuïteit van het gezag door de Uitvoerende Macht moeten worden behandeld, CMR Omzendbrief van 21-12-2018 (2018A01056.001) punt 3, moeten worden voortgezet.

2. UITEENZETTING VAN HET DOSSIER

Om praktische redenen van overzichtelijkheid zijn de maatregelen waarin het ontwerpbesluit voorziet, verdeeld over de vier volgende clusters.

1. De aanpassing van bepaalde loonschalen

De eerste cluster bevat 4 maatregelen aangaande de aanpassing van bepaalde loonschalen.

De eerste maatregel betreft de inspecteurs van politie en in het bijzonder zij die een hogere anciënniteit hebben. Vanaf 1 juli 2019 worden de loonschalen B4 en B5 geherwaardeerd en kan de hoogste trap worden bereikt op 29 jaar in plaats van 25 jaar.

De tweede maatregel betreft de hoofdinspecteurs van politie. Vanaf 1 juli 2020 wordt de loonschaal M4.1 opgetrokken door de toevoeging van 4 weddetrappen en kan aldus de hoogste trap worden bereikt op 29 jaar in plaats van 25 jaar. Vanaf 1 november 2022 wordt een nieuwe loonschaal M5.1 van kracht, die wordt verkregen via de normale baremische loopbaan.

De derde maatregel betreft de personeelsleden niveau B van het CALog-kader (consulenten). De loonschalen BB1, BB2.2, BB3.2 en BB4.2 zullen immers vanaf 1 juli 2020 lineair met 3,1 % worden verhoogd.

De vierde maatregel betreft de personeelsleden die bevorderd worden via sociale promotie. De personeelsleden die in dit raam zullen worden bevorderd, zullen die loonschaal verbonden aan hun nieuwe graad verkrijgen die hen toelaat een verhoging te genieten van minstens 1000 euro (aan 100 %) ten opzichte van het jaarloon dat ze genoten vóór hun sociale promotie. Deze maatregel treedt in werking op 1 juli 2019 en zal eveneens, als overgangsmaatregel, worden voorzien voor de personeelsleden die minder dan zes jaar ervoor zijn bevorderd in het raam van de sociale promotie, doch zonder terugwerkende kracht.

2. Het uitdoven van 18 functionele toelagen en vergoedingen:

De tweede cluster betreft het progressief verdwijnen van 18 functionele toelagen en vergoedingen. Volgende toelagen en vergoedingen worden beoogd: de toelagen ATS Binnenlandse zaken en ATS Justitie; de toelage motorrijder, de toelage bescherming van de koninklijke familie, de toelage scheepvaartpolitie, de toelage nabijheidspolitie, de toelage misdrijfanalist, de toelage strategisch analist, de toelage DJMM, de premie voor leidinggevende, de toelage voor polygrafist, de opleiderstoelage, de selectietoelage, de vergoeding voor werkelijke onderzoekskosten, de SHAPE-vergoeding, de AIG-toelage, de toelage Vaste Commissie van de Lokale Politie en de toelage voor beleidsmedewerker bij de Federale Politie. Het recht op deze toelagen en vergoedingen zal niet meer kunnen worden geopend voor personeelsleden die na 1 juli 2019 in dienst treden. Dit zal eveneens het geval zijn voor diegenen die op die datum de hoedanigheid van aspirant hebben (behalve sociale promotie).

Voor de overige personeelsleden, al vóór deze datum in dienst, kan het recht maar geopend worden tot 31 oktober 2022. In voorkomend geval zullen zij het recht na 31 oktober 2022 behouden zolang zij ononderbroken een functionaliteit uitoefenen die recht geeft op de desbetreffende toelage of vergoeding.

3. De invoering van het systeem van maaltijdcheques

De derde cluster bevat het toekennen, vanaf 1 november 2022, aan alle personeelsleden van maaltijdcheques. Daarmee samenhangend zal het systeem van de maaltijdvergoedingen worden opgeheven, tenzij het personeelslid ervoor kiest om dit systeem te behouden in plaats van de toekenning van maaltijdcheques.

4. Vereenvoudiging van het CALog-statuu

Via de vierde cluster wordt het statuut van de personeelsleden van het administratief en logistiek kader vereenvoudigd. Vanaf 1 november 2022 wordt het systeem van de gecertificeerde opleidingen en de competentieontwikkelingstoelagen beëindigd. De actuele maximumloopbanen zullen dan nog de enige zijn die bestaan. De minimumloopbanen zullen uitdoven en zullen dan enkel nog bestaan voor de personeelsleden die die nog genieten op 31 oktober 2022. Deze personeelsleden zullen evenwel de mogelijkheid hebben de loonschaal van de maximumloonschalengroep te verwerven door zich, via het huidige systeem, in te schrijven - vóór 1 september 2021 - voor een gecertificeerde opleiding.

[...]

4. INTERNE EN/OF EXTERNE ADVIESORGANEN

Het advies van de Raad van Burgemeesters werd verstrekt op 14 februari 2018.

Na de kwantitatieve sectorale onderhandelingen die in de loop van de jaren 2017 en 2018 hebben plaatsgevonden, bereikten de overheid en de representatieve vakorganisaties een akkoord over de inhoud van de vier hierboven genoemde ‘clusters’. Dit akkoord werd bekrachtigd in het protocol nr. 432/1 van het onderhandelingscomité voor politiediensten, gesloten op 13 september 2018.

[...]

6. INSPECTIE VAN FINANCIËN

De inspecteur-generaal van Financiën heeft zijn advies uitgebracht op 24 oktober 2018.

7. VOORAFGAAND(E) AKKOORD(EN)

De Minister van Begroting heeft haar akkoord verstrekt op 30 april 2019.

De Minister bevoegd voor Ambtenarenzaken heeft haar akkoord verleend op 30 april 2019 voor wat betreft de aanpassingen van de weddeschalen en het afschaffen van de toelagen en vergoedingen, alsook aangaande de gecertificeerde opleidingen. Aangaande het toekennen van de maaltijdcheques werd evenwel geen akkoord gegeven, gelet op de context van lopende zaken, waarbij gesteld wordt dat het toekennen van maaltijdcheques in globaliteit moet worden bekeken, zowel voor de personeelsleden van het federale openbaar ambt als voor die van de bijzondere korpsen. Aldus stelt de Minister van ambtenarenzaken voor om de actuele bepalingen aangaande de terugbetaling van maaltijdkosten te behouden.

Gelet op dit partiële akkoord, wordt voorliggend ontwerp van besluit aan de Ministerraad voorgelegd, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en budgettaire controle.

Het weze aangewezen te verduidelijken dat de pleegvormen aangaande dit ontwerpbesluit, met name de sectorale onderhandelingen, het advies van de

inspectie van financiën en de akkoordaanvragen in het raam van administratieve en budgettaire controle werden vervuld alvorens huidige regering zich in lopende zaken bevond.

Bovendien wordt hieronder omstandig gemotiveerd om de invoering van de maaltijdcheques vanaf 1 november 2022 te behouden voor de personeelsleden van de politiediensten:

- De invoering van het systeem van maaltijdcheques betekent een sterke modernisering van het politiestatuut; deze modernisering vindt haar grondslag in het regeerakkoord.

- De politie stelt zich hierdoor marktconform op. Zowel ten opzichte van de private sector als ten overstaan van lokale en regionale besturen. (in Vlaanderen is het systeem van maaltijdcheques op gemeentelijk en regionaal niveau alom ingeburgerd, in Wallonië is het meer facultatief).

- De aantrekkingskracht van het politieberoep op pecuniair vlak wordt verscherpt.

Burgers of jongeren geïnteresseerd in een functie bij de politie kunnen zich hierbij iets voorstellen, kunnen dit visualiseren. Dit is niet het geval wanneer men spreekt over toelagen en vergoedingen uit vervlogen tijd, die men trouwens afschaft.

- De invoering van maaltijdcheques brengt een enorme administratieve vereenvoudiging ten opzichte van het actueel systeem van maaltijdvergoedingen met zich mee; dit betekent een (administratieve) capaciteitswinst.

- Het actueel veel gebruikt systeem van maaltijdvergoedingen bij de politie kan door de invoering van maaltijdcheques worden afgeschaft. Het huidige systeem wordt veel gebruikt, maar is archaïsch, arbitrair en discriminatoir (o.m. tegenover wijkagenten). Het geeft aanleiding tot ‘dienstroosters op pecuniaire maat’, tot veel betwistingen en meervoudige stakingsaanzeggingen.

- De invoering van maaltijdcheques egaliseert de relatieve aantrekkingskracht van broodnodige functionaliteiten met weinig maaltijdvergoedingen (wijkwerking of CCU) ten opzichte van personeelsleden bij de gewone interventie die veel maaltijdvergoedingen genieten; eenzelfde beweging, meer convergentie, zal zo tussen operationeel en Calog-personeel ontstaan.

- In andere federale overheidsdiensten of bijzondere korpsen zijn maaltijdvergoedingen eerder de uitzondering. Het VKCS, dat naar de federale politie werd overgeheveld, is hierop een uitzondering. Dit is dus een reden te meer om te pleiten voor een uniformisering via maaltijdcheques. Dit wijst op een objectief verschil tussen de politiediensten en andere overheidsdepartementen die misschien dezelfde verzuchtingen hebben maar die evenwel over minder argumenten beschikken om de invoering van maaltijdcheques te kunnen staven.

- Het systeem van maaltijdcheques is meteen ook een wapen in de strijd tegen het absentisme. Dit laatste is een doel op zich bij de politie. Door de toekenning van maaltijdcheques gelieerd aan geleverde dienstprestaties wordt het afwezig zijn door een personeelslid prompt geldelijk afgestraft. Omgekeerd wordt het leveren van dienstprestaties beloond (vgl. brandweerlui krijgen een operationaliteitspremie, per uur aanwezigheid (= 38% van het uurloon, bovenop de wedde). Dergelijke premie wordt bij de politie niet gevraagd, de invoering van maaltijdcheques wordt gewenst.

- De invoering van maaltijdcheques betekent een verhoging van de nettokoopkracht. Deze verhoging werkt uiteraard het meest door bij de lagere inkomens en heeft het meest impact bij de werknemers met een dergelijk inkomen. Het werken moet worden beloond.

- De invoering van maaltijdcheques brengt een minimum aan werkgeversbijdragen met zich mee. Dit is vooral in het voordeel van de lokale politie, gelet op hun moeilijke financiële situatie (zoals ook op federaal niveau). Op lokaal niveau kost een opslag van 100 euro netto-wedde aan de politiezone ongeveer het drievoudige. Bij maaltijdcheques: bruto = netto.
- De invoering van maaltijdcheques maakt onlosmakelijk deel uit een kwantitatief sectoraal akkoord. Een 1ste akkoord sinds 2001/ de politiehervorming. Het akkoord garandeert voor jaren de sociale vrede bij de geïntegreerde politie, voor een beperkte budgettaire inspanning. Op zeer lange termijn, bij de uitdoving van de overgangsmaatregelen inzake de 18 afgeschafte toelagen en vergoedingen, komt men op budgettair vlak zelfs tot een break even.
- Een sectoraal akkoord is, per definitie, een geven en nemen langs beide zijden: de vakbonden eisten reeds lang een herziening van bepaalde barema's, de overheid streefde al lang naar een modernisering van het stelsel van toelagen en vergoedingen. Dit sectoraal akkoord, met erin vervat de invoering van een systeem van maaltijdcheques, maakt beide doelstellingen op progressieve wijze mogelijk.

[...]

9. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Ministerraad geeft zijn goedkeuring aan het hier voorgestelde ontwerp van koninklijk besluit. Het ontwerp mag ter ondertekening aan het Staatshoofd voorgelegd worden, na advies van de Raad van State, dat gevraagd zal worden met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

De minister van Ambtenarenzaken is belast met een grondige analyse van alle sociale voordelen wat de maaltijkosten in de verschillende federale openbare diensten en instellingen betreft, dit met het oog op het al dan niet invoeren van maaltijdcheques voor alle personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

Met betrekking tot de extra kosten van het koninklijk besluit tot wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten, moet dit worden gecompenseerd door hogere inkomsten uit de cross-border van entiteit

[...].”.

3.12. De ministerraad neemt op 10 mei 2019 de volgende beslissing:

- “1. De Raad heeft akte genomen van het protocol nr. 432/1 van 30 mei 2018.
2. Na advies van de Raad van State, dat zal worden gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, mag het ontwerp ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd.
3. De andere voorstellen, vervat in punt 9 van de nota van 9 mei 2019, worden eveneens goedgekeurd.”.

3.13. Op 12 juni 2019 verleent de afdeling Wetgeving van de Raad van State haar advies nr. 66.173/2 over het ontwerp dat tot het (bestreden)

koninklijk besluit heeft geleid. Dit advies is, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

3.14. Op 20 juni 2019 neemt de Koning het koninklijk besluit tot ‘wijziging van de geldelijke rechtspositie van het personeel van de politiediensten’.

Dit is het bestreden besluit.

De aanhef van het bestreden besluit luidt:

“[...]”

Gelet op de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, artikel 121, vervangen bij de wet van 26 april 2002;

Gelet op de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten, artikel 26;

Gelet op het koninklijk besluit van 15 januari 2001 tot instelling bij het departement van Binnenlandse Zaken van een Administratief-Technisch Secretariaat;

Gelet op het koninklijk besluit van 30 maart 2001 tot regeling van de rechtspositie van het personeel van de politiediensten (‘RPPol’);

Gelet op het koninklijk besluit van 20 juli 2001 betreffende de werking en het personeel van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie;

Gelet op het koninklijk besluit van 10 mei 2007 tot instelling bij de Minister van Justitie van een technisch en administratief secretariaat;

Gelet op het koninklijk besluit van 23 december 2008 betreffende het secretariaat van de Vaste Commissie van de Lokale Politie en tot wijziging van het koninklijk besluit van 26 maart 2005 tot regeling van de structurele detacheringen van personeelsleden van de politiediensten en van soortgelijke toestanden en tot invoering van verschillende maatregelen;

Gelet op het koninklijk besluit van 19 april 2014 met betrekking tot de leden van de diensten voor beleidsondersteuning bij de federale politie;

Gelet op het protocol van onderhandelingen nr 432/1 van het onderhandelingscomité voor de politiediensten, gesloten op 13 september 2018;

Gelet op het advies van de Inspecteur-generaal van Financiën, gegeven op 24 oktober 2018;

Gelet op het gedeeltelijk akkoord van de Minister van Ambtenarenzaken, d.d. 30 april 2019;

Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, d.d. 30 april 2019;

Gelet op het besluit van de Ministerraad van 10 mei 2019 om voorbij te gaan aan de gedeeltelijke weigering van akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken;

Gelet op het advies 66.173/2 van de Raad van State, gegeven op 12 juni 2019, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat het advies van de Raad van burgemeesters niet regelmatig is gegeven; dat er bijgevolg aan is voorbijgegaan;
[...].”

Het voor het onderzoek van het beroep relevant zijnde artikel 19 ervan luidt:

“Art. 19. Artikel XI.IV.3 RPPol, wordt aangevuld met drie leden, luidende: ‘Deze bepaling is enkel nog van toepassing op de personeelsleden die in dienst zijn op 1 juli 2019, met uitzondering van de aspiranten, ook niet na hun basisopleiding en benoeming.

De personeelsleden die na deze datum het voorwerp uitmaken van een externe werving hebben geen recht op deze vergoeding.

Vanaf 1 november 2022 is deze bepaling niet meer van toepassing. De personeelsleden die de maandelijkse forfaitaire vergoeding voor werkelijke onderzoekskosten genieten op die datum of dan zijn aangewezen voor een ambt dat het recht op deze vergoeding opent, behouden het voordeel van deze vergoeding zolang zij ononderbroken behoren tot een eenheid of dienst, ofwel een ambt uitoefenen dat de minister bepaalt. Bij een herplaatsing of mobiliteit naar een andere betrekking die niet het recht opent op de maandelijkse forfaitaire vergoeding, vervalt het recht op deze vergoeding definitief en te onherroepelijke titel. Een tijdelijke affectatie van minder dan één jaar, in voorkomend geval na een basisopleiding, doet het recht op deze vergoeding echter niet uitdoven’.”

3.15. Het bestreden besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 juni 2019.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. De verzoekers vorderen de nietigverklaring van het bestreden besluit. De toevoeging “meer in het bijzonder in de mate dat verzoekende partijen vanaf 1 juli 2019 geen aanspraak meer kunnen maken op de vergoeding voor de werkelijke onderzoekskosten en evenmin het recht op deze vergoeding kunnen openen voor 1 november 2022” benadrukt wat hen vooral grieft, maar doet op zich niet besluiten dat de verzoekers aldus het voorwerp van het beroep hebben willen beperken tot het hiervoor geciteerde artikel 19 van het bestreden besluit. Overigens

blijkt niet dat de omschrijving door de verzoekers van het voorwerp in het verzoekschrift, aanleiding heeft gegeven tot verwarring in hoofde van de verwerende partij, nu die in de memorie van antwoord geen betwisting heeft gevoerd ten aanzien van het voorwerp van het beroep en in haar laatste memorie geen antwoord biedt op de argumentatie ter zake van de verzoekers.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat het voorwerp van het beroep het bestreden besluit in zijn geheel betreft. Het beroep wordt hierna vanuit dat oogpunt onderzocht.

V. Ontvankelijkheid

Exceptie betreffende het belang bij de vernietiging

Standpunt van de verwerende partij

6. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat het bestreden besluit 42 artikelen omvat. Uit de middelen van het verzoekschrift blijkt dat de wettigheidskritiek van de verzoekers in het bijzonder betrekking heeft op artikel 19 ervan. De overige artikelen van het bestreden besluit worden door de verzoekers niet bekritiseerd zodat moet worden aangenomen dat die zich niet verzetten tegen de maatregelen die erin vervat zijn. In zoverre de verzoekers geen nadeel opwerpen dat zij zouden lijden door het volledige bestreden besluit, kan de volledige vernietiging ervan hen ook geen voordeel opleveren. Met verwijzing naar de arresten nr. 231.482 van 9 juni 2015 en nr. 229.211 van 19 november 2014, wijst de verwerende partij erop dat enkel tot een gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit kan worden overgegaan indien de bepalingen van het bestreden besluit van elkaar kunnen worden gescheiden en de ingeroepen onwettigheid slechts betrekking heeft op een welbepaalde bepaling van het bestreden besluit. Voorts meent de verwerende partij dat het bestreden besluit, algemeen beschouwd, de verzoekers niet benadeelt en dat een volledige vernietiging disproportioneel zou zijn.

In haar laatste memorie doet de verwerende partij gelden dat de voorwaarden inzake de gedeeltelijke vernietiging van het bestreden besluit te dezen zijn vervuld. Zij wijst erop dat de vernietiging beperkt tot artikel 19 van het bestreden besluit, aan de verzoekers volledige genoegdoening moet geven in het licht van het door hen aangevoerde belang. Voorts stelt zij dat het genoemde artikel 19 kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit, in die zin dat de overheid, afgezien van deze bepaling, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. In geval van vernietiging van artikel 19 is vanuit technisch oogpunt de toepassing van de rest van het bestreden besluit mogelijk. De verwerende partij betwist voorts niet dat zij met het bestreden besluit een globale hervorming van de geldelijke rechtspositie van de politie voor ogen had, maar dat neemt volgens haar niet weg dat het nog altijd een pakket van verschillende maatregelen betreft bestaande uit vier clusters die weliswaar allemaal van financiële aard zijn, maar die wél los van elkaar gezien kunnen worden. Dit geldt eveneens binnen de tweede cluster (het uitdoven van de toelagen en vergoedingen). De uit te doven toelagen en vergoedingen zijn van diverse aard. Net door dit diverse gamma aan toelagen, premies en vergoedingen, kunnen deze los van elkaar gezien worden en kan er zeker niet worden gesproken van een “eenvormige” afschaffing/uitdoving van de toelagen en vergoedingen. De verwerende partij had naar haar zeggen dan ook evengoed kunnen voorzien in een afschaffing van een heel aantal (doch niet alle) bestaande toelagen en vergoedingen, zonder hierbij de vergoeding voor de werkelijke onderzoekskosten af te schaffen. De verwerende partij besluit dat zij, afgezien van artikel 19, voor het overige dezelfde beslissing zou kunnen hebben genomen. De eventuele vernietiging van (enkel) artikel 19 zou de “algemene economie” van het bestreden besluit niet aantasten.

Beoordeling

7. Het bestreden besluit is een reglementair besluit. Het is derhalve in beginsel één en ondeelbaar. Dit impliceert dat wanneer de Raad van State heeft vastgesteld dat in een ontvankelijk annulatieberoep een gegrond middel wordt aangevoerd, hij in beginsel het bestreden besluit in zijn geheel vernietigt. Wanneer, in afwijking van het voornoemde beginsel wordt overgegaan tot een gedeeltelijke

vernietiging van het bestreden besluit, moet aan twee voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats moet blijken dat de gedeeltelijke vernietiging aan verzoeker volledige genoegdoening geeft in het licht van het door hem aangevoerde belang. Vervolgens moet komen vast te staan dat het vernietigde gedeelte kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen, zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming van het besluit waarvan het betreffende gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het bestreden besluit voor het overige hoe dan ook zou blijven bestaan.

8. Wat de tweede voorwaarde betreft, met name of het betreffende artikel 19 kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit, blijkt uit de nota aan de Ministerraad (zie *supra*, punt 3.11.) dat het ontwerp dat leidde tot het bestreden besluit, “als doel [heeft] om op een progressieve wijze tegemoet te komen aan deze bevindingen [namelijk de verschillen vastgesteld ten aanzien van het federaal openbaar ambt]. In [het] ontwerp van koninklijk besluit wordt getracht om aan deze vaststellingen tegemoet te komen, zij het op progressieve wijze. Tegelijk wordt, in uitvoering van het regeerakkoord, het geldelijk politiestatuut, drastisch gemoderniseerd en vereenvoudigd door de afschaffing van achttien functie-gebonden toelagen en vergoedingen, de gecertificeerde opleidingen en competentie-ontwikkelingstoelagen, alsook door de invoering van maaltijdcheques.”. De erin opgenomen maatregelen worden in de nota aan de Ministerraad opgedeeld in vier clusters, waarbij het genoemde artikel 19 een onderdeel vormt van de tweede cluster. Voorts blijkt uit de feitenanalyse dat de ontwerpteksten die leidden tot het bestreden besluit in één pakket werden voorgelegd ter syndicale onderhandeling hetgeen leidde tot de hiervoor nader genoemde protocollen (zie *supra*, punten 3.4. en 3.5.). De in het bestreden besluit opgenomen maatregelen vormen aldus een pakket, strekkende tot een globale hervorming/modernisering van de geldelijke rechtspositie van de personeelsleden van de geïntegreerde politie. In deze context vormen de vier clusters - de aanpassing van bepaalde loonschalen, het uitdovingsscenario van bepaalde vergoedingen en toelagen, het invoeren van

maaltijdcheques en de vereenvoudiging van het statuut van het administratief en logistiek kader - conceptueel een geheel, waarvan de verwerende partij niet aannemelijk maakt dat het meergenoemde artikel 19, als onderdeel van de tweede cluster, kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Het ter zake door de verwerende partij voor het eerst in de laatste memorie geuite standpunt dat die diverse toelagen (opgenomen in de tweede cluster) los van elkaar kunnen worden gezien en dat er geen sprake is van een eenvormige afschaffing of uitdoving - zodat naar de verwerende partij betoogt, zij dan ook evengoed had kunnen voorzien in een afschaffing van een aantal vergoedingen, zonder hierbij de vergoeding voor de werkelijke onderzoekskosten af te schaffen - vindt geen steun in de genese van het bestreden besluit. Evenmin leidt het standpunt van de verwerende partij dat artikel 19 wetgevingstechnisch kan worden afgesplitst van de overige bepalingen van het bestreden besluit, tot een ander besluit.

Uit de gegevens van de zaak blijkt niet dat het artikel 19, als onderdeel van de tweede cluster, kan worden afgesplitst van de rest van het bestreden besluit en dat de overheid, ook afgezien van het afgesplitste gedeelte, voor het overige dezelfde beslissing zou hebben genomen. Aldus is niet voldaan aan de voornoemde tweede vereiste.

9. Uit wat voorafgaat, volgt dat de bepalingen van het bestreden besluit een ondeelbaar geheel vormen, zodat de mogelijke onwettigheid van artikel 19 meteen het volledige bestreden besluit onwettig kan maken. De verzoekers kunnen derhalve in dit opzicht een voordeel halen uit de gehele vernietiging van het bestreden besluit en hebben dus een belang bij de gehele vernietiging ervan. Hieruit volgt dat de omstandigheid dat, naar de verwerende partij stelt, te dezen tegen andere dan de hiervoor aangehaalde bepaling van het bestreden besluit geen middelen worden ontwikkeld, te dezen op zich niet bepalend is ter beoordeling van het belang van de verzoekers.

10. De exceptie wordt verworpen.

VI. Aanvullend onderzoek

11. Het auditoraat heeft, uitgaand van de hypothese dat de verzoekers het voorwerp van hun beroep hebben beperkt tot een gedeelte van het bestreden besluit, haar onderzoek over de zaak beperkt tot de ontvankelijkheid van het beroep, waarvan blijkt dat het niet leidt tot een definitieve oplossing van het geschil. Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. Het debat wordt heropend.

2. Het door de Auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt gelast met een aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien augustus tweeduizend twintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques