

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.203 van 13 december 2023
in de zaken I. A. 235.835/XIV-38.982
II. A. 236.707/XIV-39.038**

In zake : I + II
XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Crispyn
kantoor houdend te 9030 Mariakerke
Mazestraat 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I + II
de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Binnenlandse Zaken
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Butenaerts en Andy hoedenaeken
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1.1. Het beroep in de zaak A. 235.835/XIV-38.982 (hierna: *sub I*), ingesteld op 5 maart 2022, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 7 november 2021 tot vaststelling van de weging van de functies van niveau A van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie.

1.2. Het beroep in de zaak A. 236.707/XIV-39.038 (hierna: *sub II*), ingesteld op 26 juni 2022, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 10 april 2022 waarbij verzoekster wordt benoemd in de klasse 2 van het administratief en logistiek kader van de Algemene Inspectie van de federale politie

en van de lokale politie voor de betrekking van adviseur algemeen beleid jurist-raadgever met ingang van 1 september 2007.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Geert De Bleeckere heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft in beide zaken een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 november 2023.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Els Baeyens, die *loco* advocaat Peter Crispyn verschijnt voor verzoekster, en advocaat Andy Hoedenaeken, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een met dit arrest andersluidend 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. Verzoekster maakt deel uit van het van het administratief en logistiek kader (hierna: CaLog) van de Algemene Inspectie van de federale politie en de lokale politie (hierna: de Algemene Inspectie), in de graad van adviseur algemeen beleid jurist-raadgever. Vóór het eerste bestreden besluit werd genomen, was zij volgens het sinds 2007 geldende CaLog-statuuut ingeschaald in de loonschaal A31.

3.2. Overeenkomstig artikel 121 van de wet van 7 december 1998 ‘tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus’ (hierna: de wet van 7 december 1998) worden de nadere regels van het statuut van de personeelsleden van het operationeel en het administratief en logistiek kader van de federale en lokale politie bepaald door de Koning.

3.3. Het statuut van de personeelsleden van de Algemene Inspectie wordt daarentegen geregeld in de wet van 15 mei 2007 ‘op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten’ (hierna: de wet van 15 mei 2007). Uit het samen lezen van artikel 4, § 3, artikel 11, § 2 en artikel 14, eerste lid, van de wet van 15 mei 2007 volgt dat de Koning de personeelsleden van niveau A van de Algemene Inspectie benoemt en dat deze – behoudens de afwijkende bepalingen in het hoofdstuk “het personeel” van dezelfde wet – onderworpen zijn aan de bepalingen van het RPPol.

3.4. In uitvoering van artikel 121 van de wet van 7 december 1998 bepaalt artikel II.III.14 van het RPPol het volgende:

“§1. Het niveau A bevat vijf klassen, genummerd van A1 tot A5, waaraan de volgende loonschalen zijn verbonden:

- 1/ klasse A1 bevat de loonschalen A1, A12, A21, A22 en A23;
- 2/ klasse A2 bevat de loonschalen A21, A22 en A23;
- 3/ klasse A3 bevat de loonschalen A31, A32 en A33;
- 4/ klasse A4 bevat de loonschalen A41, A42 en A43;
- 5/ klasse A5 bevat de loonschalen A51, A52 en A53.

De eerstgenoemde loonschaal van de loonschalengroep die aan de klasse is verbonden, wordt de basisloonschaal van die klasse genoemd.

§2. De personeelsleden bekleed met een bijzondere graad van niveau A, behoren minstens tot klasse A2.

§3. [...]

§4. De ambten van niveau A worden in de klassen ingedeeld na een weging op basis van een matrix met twee assen met de volgende criteria:

1° as ‘omkadering’:

- hiërarchie in dalende lijn;
- hiërarchie in stijgende lijn;
- budgettaire verantwoordelijkheid;
- autonomie in het raam van personeelsbeheer;

2° as ‘bijdrage’:

- opleidingsniveau vereist voor de uitoefening van de functie;
- ervaring vereist voor de uitoefening van de functie;
- complexiteit van de te behandelen problemen;
- invloed van de functie.

De minister kan daaromtrent nadere regels vaststellen.”

3.5. In uitvoering van artikel II.III.14 van het koninklijk besluit van 30 maart 2001 bepaalt het ministerieel besluit van 5 juni 2007 ‘betreffende de weging van de functies van niveau A van het administratief en logistiek kader van de politie’ (hierna: het ministerieel besluit van 5 juni 2007) onder meer het volgende:

“Art. 1. De indeling van de functies van niveau A in de vijf klassen, bedoeld in artikel II.III.14, § 1, RPPol, wordt uitgevoerd overeenkomstig het in dit besluit bepaalde systeem van weging.

Art. 2. Het systeem van de weging wordt voor elke functie van niveau A door de benoemende overheid ten uitvoer gelegd.

Art. 3. De criteria van de as ‘omkadering’, bedoeld in artikel II.III.14, § 4, eerste lid, 1°, RPPol, worden als volgt gedefinieerd:

1° hiërarchie in dalende lijn: het aantal personen die onder de hiërarchie van de functie vallen op basis van het organieke kader/organogram van de dienst;

2° hiërarchie in stijgende lijn: de functie legt rechtstreeks rekenschap af aan een bepaald niveau van de hiërarchie en dit op basis van het organieke kader/organogram van de dienst, of in voorkomend geval, op basis van vooraf bepaalde specifieke functioneringsregels;

3° budgettaire verantwoordelijkheid: de bevoegdheid om in hoofde van de organisatie een juridische verbintenis aan te gaan en/of de verantwoordelijkheid in de ontwikkeling van financiële dossiers;

4° autonomie in het raam van personeelsbeheer: de functie die in het evaluatiesysteem wordt vervuld.

De mogelijke waarden die per criterium van de as ‘omkadering’ aan een functie kunnen worden toegekend evenals de coëfficiënt per criterium, zijn bepaald in bijlage 1.

Art. 4. De criteria van de as ‘bijdrage’, bedoeld in artikel II.III.14, § 4, eerste lid, 2°, RPPol, worden als volgt gedefinieerd:

1° opleidingsniveau vereist voor de uitoefening van de functie: het vereiste opleidingsniveau zoals dit in de mobiliteits- en aanwervingsvoorwaarden van een bepaalde functie is opgenomen;

2° ervaring vereist voor de uitoefening van de functie: de relevante ervaring die bij aanwerving en bij mobiliteit is vereist;

3° complexiteit van de te behandelen problemen: de door de functie te behandelen problemen zijn van operationeel, tactisch of strategisch niveau;

4° invloed van de functie: het aantal personeelsleden waarvan de statutaire of functionele situatie door één enkele actie van de functie kan worden beïnvloed.

De mogelijke waarden die per criterium van de as 'bijdrage' aan een functie kunnen worden toegekend evenals de coëfficiënt per criterium, zijn bepaald in bijlage 2.

Art. 5. De score per criterium wordt bepaald door de aan een functie voor dat criterium toegewezen waarde te vermenigvuldigen met de eraan verbonden coëfficiënt.

De globale score per as bestaat uit de som van de verschillende scores per criterium behorend tot de as. Deze globale score per as bepaalt het niveau van de functie op die as.

Art. 6. Overeenkomstig de tabel in bijlage 3, wordt als volgt een klasse toegekend aan een functie door de combinatie van het door de functie behaalde niveau op de as 'omkadering' en de as 'bijdrage':

a) indien de globale score zich bevindt tussen 0 en 9 op de as 'omkadering' en tussen 4 en 12 op de as 'bijdrage', behoort de functie tot klasse A1;

b) indien de globale score zich bevindt tussen 0 en 9 op de as 'omkadering' en tussen 13 en 20 op de as 'bijdrage', behoort de functie tot klasse A2;

c) indien de globale score zich bevindt tussen 0 en 9 op de as 'omkadering' en 21 of meer bedraagt op de as 'bijdrage', behoort de functie tot klasse A3;

[...]

Art. 7. Om de vijf jaar gaat de benoemende overheid over tot een amts halve weging van de functies van niveau A.

[...]

Art. 12. Het personeelslid wiens functie naar aanleiding van een weging tot een lagere klasse gaat behoren, verkrijgt een loonschaal van deze lagere klasse rekening houdend met de opgebouwde niveauanciënniteit vanaf de benoeming in niveau A, vermeerderd met eventuele loonschaalanciënniteitsbonificaties. Het niet nuttig gedeelte van deze anciënniteit wordt verworven als loonschaalanciënniteit in de toegekende loonschaal.

[...]

Het personeelslid behoudt het recht op de loonschaal, met inbegrip van de tussentijdse verhogingen, die het genoot voor de weging van de functie.

[...]”.

Voor elk criterium vermeld in artikel II.III.14 RPPol wordt in bijlage 3 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007 een nadere omschrijving gegeven en worden de scores en hun wegingscoëfficiënten bepaald om een globale score per as te bekomen om vervolgens via een matrixlogica de klasse te bepalen.

3.6. De ministeriële omzendbrief GPI 60 van 5 juni 2007 'betreffende de weging van de functies van het niveau A van het administratief en

logistiek kader van de politiediensten' (hierna: de ministeriële omzendbrief van 5 juni 2007), licht de methodologie van het wegingssysteem toe en legt de gevolgen vast verbonden aan de weging en de algemene principes van de uitvoering van het systeem. Zo bepaalt de ministeriële omzendbrief van 5 juni 2007 in artikel 2.4. onder meer dat men zich bij de weging moet baseren op de te wegen functie en niet op de persoon die deze uitoefent, dat het essentieel is dat de criteria op dezelfde manier worden begrepen en toegepast om een uniforme toepassing te verzekeren, alsook dat rekening moet worden gehouden met de context van het functioneren omdat een functie in relatie staat met andere functies.

De ministeriële omzendbrief van 5 juni 2007 bepaalt verder nog dat het de minister toekomt “de inwerkingtreding uit te voeren, op voorstel van de commissaris-generaal en de directeurs-generaal, voor de betrokken personeelsleden van de Federale politie, na overleg in het hoog overlegcomité”. De directie van de mobiliteit en het personeelsbeheer (DGS/DSP) nodigt, na de bekendmaking van de wettelijke en reglementaire teksten betreffende de nieuwe loopbaan van het CaLog-personeel, de verantwoordelijken uit om de weging te maken van de functies die onder hun verantwoordelijkheid vallen volgens de in de omzendbrief vastgelegde principes en om hun gemotiveerd voorstel mee te delen aan DGS/DSP, die moet waken over een coherente en uniforme toepassing van de principes inzake weging. DGS/DSP brengt hierover een advies uit dat wordt toegevoegd aan het voorstel en na “overleg” met de syndicale organisaties aan de minister wordt bezorgd. Noch de hiervoor vermelde reglementaire bepalingen, noch de ministeriële omzendbrief van 5 juni 2007 verwijzen naar de inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie om net zoals de commissaris-generaal en de directeurs-generaal voor de Federale politie een voorstel tot weging te formuleren.

3.7. De regels voor de weging van de functies van niveau A werden voorheen reeds vastgelegd in het koninklijk besluit van 11 november 2014 ‘tot vaststelling van de wegingen van de betrekkingen van niveau A van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie’. Dit besluit werd

ingevolge een beroep tot nietigverklaring ingediend door verzoekster vernietigd bij arrest nr. 237.962 van 20 april 2017, in essentie omdat dit besluit tot stand gekomen was op basis van (onder meer) een advies van een ‘wegingscommissie’ waarvan de oprichting, de samenstelling en de werking niet vastgelegd was.

3.8. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 7 november 2021 ‘tot vaststelling van de weging van de functies van niveau A van de algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie’ (hierna: het koninklijk besluit van 7 november 2021) wijst aan de functie van ‘adviseur algemeen beleid jurist-raadgever (AIG02)’, de functie die verzoekster bekleedt, de klasse 2 toe.

Dit is het bestreden besluit in de zaak *sub I* (hierna: het eerste bestreden besluit).

3.9. Verzoekster merkt op dat het eerste bestreden besluit, na het voormelde arrest nr. 237.962 van 20 april 2017 tot stand gekomen zonder advies van een wegingscommissie, inhoudelijk volledig overeenstemt met het vernietigde koninklijk besluit van 11 november 2014.

De weging van de functie van ‘adviseur algemeen beleid jurist-raadgever (AIG02)’ wordt in het eerste bestreden besluit als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat de volgende punten worden toegekend voor de verschillende criteria voor de functie van Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever (AIG02):
Overwegende dat voor het criterium 1 van de as ‘omkadering’, namelijk de hiërarchie in dalende lijn, geen enkel personeelslid onder het gezag van de Adviseur algemeen beleid Jurist-raadgever wordt geplaatst; dat er dus een score van 0 punten moet worden toegekend aan dit criterium;
Dat voor het criterium 2 van de as ‘omkadering’, namelijk de hiërarchie in stijgende lijn, hoewel het functieprofiel vermeldt dat deze functie rekenschap aflegt aan de Inspecteur-generaal en aan de directeur van de dienst statuten (IGST), de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever voornamelijk rechtstreeks rekenschap aflegt aan de directeur van de directie statuten (IGST); dat dit blijkt uit de beschrijving van zijn functies, maar ook uit 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, en dus aan een functie van het type directeur; dat immers het enige niveau A dat afhangt van de algemene dienst de ‘adviseur/vorser-raadgever’ is; dat hieruit

wordt afgeleid dat het wel degelijk de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever is die afhangt van de dienst statuten en dat hij voornamelijk rekenschap aflegt aan de directeur van de directie statuten (IGST); dat er dus een score van 2 punten moet worden toegekend aan dit criterium;

Dat voor het criterium 3 van de as 'omkadering', namelijk de budgettaire verantwoordelijkheid, de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever geen bevoegdheid van verbintenis heeft; dat er dus een score van 0 punten moet worden toegekend aan dit criterium;

Dat voor het criterium 4 van de as 'omkadering', namelijk de autonomie in het raam van personeelsbeheer, de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever geen rol heeft in het evaluatiesysteem; dat er dus een score van 0 punten moet worden toegekend aan dit criterium;

Overwegende dat voor het criterium 1 van de as 'bijdrage', namelijk het opleidingsniveau vereist voor de uitoefening van de functie, de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever moet beschikken over een universitair diploma in de rechten of een specifiek universitair diploma; dat er dus een score van 2 punten moet worden toegekend aan dit criterium;

Dat voor het criterium 2 van de as 'bijdrage' namelijk de ervaring vereist voor de uitoefening van de functie, de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever moet beschikken over minimaal 6 jaar ervaring; dat er dus een score van 2 punten moet worden toegekend aan dit criterium;

Dat voor het criterium 3 van de as 'bijdrage', namelijk de complexiteit van de behandelde problemen, de aangehaalde complexiteit betrekking heeft op de te nemen beslissingen en niet op de behandelde materie; dat de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever niet zelf beslissingen neemt of de Inspecteur-generaal vertegenwoordigt, maar dat hij ondersteuning en advies biedt; dat de complexiteit van de beslissingen van deze functie dus voornamelijk operationeel is (juridische ondersteuning en advies, reactieve taken, verzameling van rechtspraak...), zonder ontwikkelingsautonomie of duidelijke beslissingen; dat er dus een score van 1 punt moet worden toegekend aan dit criterium;

Dat voor het criterium 4 van de as 'bijdrage', namelijk de invloed van de functie, de Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever een interne invloed heeft op de AIG die overeenkomt met maximaal 150 PL; dat de functie qua externe invloed eveneens ter ondersteuning komt van de auditeurs en de uitvoering en implementatie opvolgt van de actieplannen die zij aanbevelen; dat het dus een ondersteunende functie betreft zonder beslissingsbevoegdheid; dat de functionele invloed ervan dossier per dossier structureel gezien betrekking heeft op entiteiten van maximaal 2000 PL; dat er dus een score van 2 punten moet worden toegekend aan dit criterium;

Dat de scores toegekend aan de functie van Adviseur algemeen beleid jurist-raadgever dus als volgt gedetailleerd worden weergegeven:

As 'omkadering'

Criterium 1	0
Criterium 2	2
Criterium 3	0
Criterium 4	0
Totaal	4

As 'bijdrage'

Criterium 1	2
Criterium 2	2
Criterium 3	1
Criterium 4	2

Ingevolge het eerste bestreden besluit kan verzoekster de loonschaal A31, behorende tot de klasse 3, waarin zij was ingeschaald sinds 2007 niet behouden, daar het bestreden besluit tot gevolg heeft dat zij wordt ingedeeld in klasse 2, loonschaal A21. Met toepassing van artikel 12 van het ministerieel besluit van 5 juni 2007 behoudt verzoekster evenwel het recht op de loonschaal, met inbegrip van de tussentijdse verhogingen, die zij genoot vóór de weging van de functie.

3.10. Bij koninklijk besluit van 10 april 2022 wordt verzoekster in uitvoering van het eerste bestreden besluit benoemd in de klasse 2 van het administratief en logistiek kader van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie voor de betrekking van adviseur algemeen beleid jurist-raadgever met ingang van 1 september 2007.

Dit is de bestreden beslissing in de zaak *sub II* (hierna: de tweede bestreden beslissing).

IV. Samenvoeging

4. Gelet op de samenhang tussen de thans voorliggende beroepen tot nietigverklaring en met het oog op een goede rechtsbedeling is er reden om beide beroepen samen te voegen en ze in één arrest af te handelen.

5. De zaken A. 235.835/XIV-38.982 en A. 236.707/XIV-39.038 worden gevoegd.

V. Onderzoek van het derde middel in beide zaken

Standpunt van de partijen

6. Verzoekster voert in de beide zaken in het derde middel in het verzoekschrift de schending aan van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 ‘tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten’ (hierna: de wet van 24 maart 1999). Luidens deze bepaling moeten de ontwerpen en grondregelingen met betrekking tot “de bezoldigingsregeling” met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité worden onderhandeld. Volgens artikel 3, 1° - b van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 ‘tot aanwijzing van de grondregelingen in de zin van artikel 3, eerste lid, 1° van de wet van 24 maart 1999 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakverenigingen van het personeel van de politiediensten’ (hierna: het koninklijk besluit van 8 februari 2001) wordt als “grondregeling” inzake de “bezoldigingsregeling” beschouwd: “de wedde, de bezoldiging of het loon, met inbegrip van de vaststelling van de weddeschalen en de berekening van het bedrag ervan, met inbegrip van de voor hun vaststelling in aanmerking komende periodes.” Volgens verzoekster is de door haar bestreden weging een dergelijke grondregeling omdat dit een directe invloed heeft op de vaststelling van de weddeschalen. Verzoekster meent aldus dat het eerste bestreden besluit vooraf onderhandeld had moeten worden in de zin van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999. Deze conclusie volgt volgens verzoekster ook uit artikel 3, 1° van de wet van 24 maart 1999 in zoverre deze bepaling “het administratief statuut” als grondregeling aan de vereiste van voorafgaande onderhandeling onderwerpt. Luidens artikel 2, 8° van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 zijn “de bepaling, de indeling, de rangschikking en de gelijkwaardigheid van de graden, ambten en functies of mandaten” grondregelingen.

Uit de aanhef van het eerste bestreden besluit blijkt dat er wordt verwezen naar de notulen van het hoog overlegcomité van 3 juli 2019. Er is aldus wel overleg geweest met de vakbonden, maar er werd niet voorafgaand onderhandeld. Een voorafgaande onderhandeling is een meer stringente voorwaarde dan een louter overleg en biedt volgens verzoekster meer waarborgen voor de personeelsleden. Vanuit een onderhandeling kon bij de overheid het inzicht gerezen zijn dat het ontwerpbesluit moest worden aangepast in een voor

verzoekster meer gunstige zin, zodat zij meent ook een belang te hebben bij het naleven van de verplichting tot voorafgaande syndicale onderhandeling.

7. In de memorie van wederantwoord in de beide zaken verduidelijkt verzoekster het verschil tussen onderhandelingen en overleg. Onderhandelingen worden gevoerd in het onderhandelingscomité, vormen een “intensere gebeuren”, leiden tot een protocol van akkoord of niet-akkoord en een protocol van akkoord impliceert een politiek engagement. Overleg daarentegen vindt plaats in het basisoverlegcomité of – voor onderwerpen die het ressort van het basisoverlegcomité overschrijden – in het hoog overlegcomité. Het resultaat van het overleg wordt vastgelegd in een gemotiveerd advies dat niet de waarde heeft van een politieke verbintenis. De procedures van onderhandeling en overleg zijn substantiële vormvereisten. Verzoekster benadrukt dat zij een belang heeft bij de naleving ervan, daar de onderhandeling tot andere inzichten kon hebben geleid, mogelijk in haar voordeel. Verzoekster besluit dat “dit de openbare orde [raakt] zodat het belang van verzoekster zich hiermee vereenzelvigt”.

8. In de laatste memorie in de beide zaken sluit verzoekster zich aan bij het auditorsverslag waar dit aanvoert dat over het eerste bestreden besluit moest worden onderhandeld en dat uit het dossier niet blijkt dat de syndicale organisaties de voorliggende tekst zonder enige vorm van voorbehoud hebben goedgekeurd. Eén syndicale organisatie gaf immers een negatief advies en voerde aan dat het om onderhandelingsmaterie ging. Verzoekster is het daarentegen niet eens met het auditorsverslag waar dit aanvoert dat zij geen belang zou hebben bij het middel. De plicht tot onderhandelen betreft volgens verzoekster niet enkel de prerogatieven van de syndicale organisatie, maar ook de belangen van de personeelsleden: de intensere vorm van betrokkenheid biedt de gelegenheid om tot voor het personeel gunstigere inzichten te komen. Het feit dat de syndicale organisaties zelf geen rechtsmiddel hebben aangewend is van geen belang, want kan vele redenen hebben. Verzoekster verduidelijkt dat de substantiële vormvereiste van het eerbiedigen van de onderhandelingsplicht de openbare orde raakt, zodat zelfs indien de Raad van State zou oordelen dat verzoekster geen persoonlijk belang heeft, het middel nog steeds ontvankelijk is.

9. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord allereerst op dat het derde middel niet ontvankelijk is bij gebrek aan belang. De inhoud van het eerste bestreden besluit werd wel degelijk “besproken” met de vakorganisaties en de vakorganisaties hebben niet opgeworpen dat zij die bespreking niet voldoende verregaand vonden. Op het einde van de besprekingen werd integendeel gestemd over de voorliggende tekst zonder enige vorm van voorbehoud. Ook werden alle vakorganisaties betrokken in de “raadpleging”.

Verder zet de verwerende partij uiteen dat de substantiële vorm van de “raadpleging” zoals voorgeschreven door artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 werd nageleefd en dat de vraag of er sprake is van een “bespreking, overleg of een onderhandeling” een “semantische discussie” is.

10. In de laatste memorie sluit de verwerende partij zich aan bij het auditorsverslag en blijft zij, in ondergeschikte orde, bij haar standpunt dat het middel ongegrond is.

Beoordeling

Vooraf

11. Verzoekster voert in beide zaken dezelfde middelen aan, stellende dat de tweede bestreden beslissing is gegrond op het eerste bestreden besluit, zodat de middelen ontwikkeld tegen het laatstgenoemde, eveneens leiden tot de vernietiging van de tweede bestreden beslissing.

Betreffende het belang bij het middel

12. Luidens artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State geven de in artikel 14, § 1, eerste lid, van die wetten bedoelde onregelmatigheden, zoals de schending van substantiële vormvereisten,

slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

13. Artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 bepaalt:

“Behoudens in de door de Koning bepaalde spoedgevallen en in de andere door Hem bepaalde gevallen, kunnen de bevoegde overheden alleen na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité, vaststellen: 1° de ontwerpen en de grondregelen met betrekking tot:

a) het administratief statuut, met inbegrip van de vakantie- en verlofregeling en het uniform;

b) de bezoldigingsregeling;

[...]

De Koning wijst de in het eerste lid, 1°, bedoelde grondregelingen aan, met opgave, hetzij van de daarin behandelde aangelegenheden, hetzij van de daarin opgenomen bepalingen. Aan de daartoe vast te stellen besluiten gaan de in dit artikel voorgeschreven onderhandelingen vooraf.

[...]”.

Het koninklijk besluit van 8 februari 2001 bepaalt:

“Art. 2. Als grondregelingen in verband met het administratief statuut worden beschouwd, de regels tot vaststelling van:

[...]

8° de bepaling, de indeling, de rangschikking en de gelijkwaardigheid van de graden, ambten of functies en mandaten;

[...]”.

“Art. 3. Als grondregelingen in verband met de bezoldigingsregeling worden beschouwd:

[...]

b) de wedde, de bezoldiging of het loon, met inbegrip van de vaststelling van de weddeschalen en de berekening van het bedrag ervan, met inbegrip van de voor hun vaststelling in aanmerking komende periodes;

[...]”.

14. De wettelijke verplichting om over welbepaalde aangelegenheden, zoals te dezen de weging van de functies van niveau A van de Algemene Inspectie, vooraf met de representatieve vakorganisaties te onderhandelen vloeit voort uit artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, samen gelezen met artikel 2, 8° van het koninklijk besluit van 8 februari 2001. De

parlementaire voorbereiding van de wet van 24 maart 1999 benadrukt dat het de bedoeling was van de wetgever dat de *sui generis* regeling van de wet van 24 maart 1999 voor politieambtenaren “zo nauw mogelijk zou aansluiten bij de regeling van gemeen recht zoals die is vervat in de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel” (Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 1998-99, nr. 1959/1, 1).

Het past derhalve om met het oog op de interpretatie van de draagwijdte van de onderhandelingsplicht, te verwijzen naar de wetsgeschiedenis van de laatstgenoemde wet.

Met artikel 2 van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel (hierna: de wet van 19 december 1974) werd, in tegenstelling tot de voordien geldende regeling waarbij de vakorganisaties formeel enkel moesten worden ‘geraadpleegd’, bewust een onderhandelingsplicht ingevoerd voor, onder meer, de grondregelingen inzake het administratief statuut. De vakbondsraadpleging werd immers als “voorbijgestreefd” beschouwd (Memorie van toelichting, *Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 889/1, 3). In het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over deze bepaling leest men:

“De memorie van toelichting verklaart, en de Raad van State heeft er van zijn kant al op gewezen, dat de onderhandelingsprocedure een substantieel vormvereiste is voor de geldigheid van beslissingen van administratieve overheden.” (*Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 889/1, 23).

De onderhandelingsplicht betreft geen vormvereiste dat de openbare orde aanbelangt, in weerwil van wat verzoekster opwerpt.

Bijgevolg moet worden onderzocht of verzoekster een belang heeft bij het middel dat de schending aanvoert van het substantieel vormvereiste van de voorafgaande onderhandeling met de representatieve vakorganisaties.

Het in artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 vervatte substantieel vormvereiste dat de bevoegde overheden alleen na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité, onder meer de grondregelen met betrekking tot het administratief statuut kunnen vaststellen, verleent een prerogatief aan iedere representatieve vakorganisatie. Verzoekster toont evenwel niet aan dat dit substantieel vormvereiste ook een rechtstreekse waarborg biedt aan haar als personeelslid. Als personeelslid wordt zij bij die onderhandelingen immers niet betrokken.

15. Bijgevolg rest de vraag of het geschonden substantieel vormvereiste een invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing.

Te dezen strekt het geschonden substantieel vormvoorschrift ertoe de representatieve vakorganisaties in staat te stellen hun syndicale prerogatieven uit te oefenen. De plicht tot onderhandelen betreft volgens verzoekster echter niet enkel de prerogatieven van de syndicale organisaties, maar ook de belangen van de personeelsleden: de intensere vorm van betrokkenheid die de onderhandelingen bieden in vergelijking met het overleg, kan ertoe leiden dat een voor het personeel gunstigere regeling wordt uitgewerkt.

De wet van 24 maart 1999, noch de wet van 19 december 1974 die model stond voor de wet van 24 maart 1999, definieert de begrippen ‘onderhandelingen’ en ‘overleg’. In de memorie van toelichting van de wet van 19 december 1974 wordt hierover het volgende overwogen:

“Ten aanzien van de onderhandeling, is het van belang erop te wijzen dat zij neerkomt op een grondige bespreking van de onderzochte kwesties met inachtneming van de verschillende ingenomen standpunten.

De deelnemende partijen - en de vertegenwoordigers van de overheid vormen slechts één partij in tegenstelling met de afvaardigingen van de vakorganisaties (1) - komen overeen samen oplossingen te zoeken die aanvaardbaar zijn voor ieder van hen en, eenmaal deze gevonden, worden de conclusies van de onderhandeling opgenomen in een protocol dat de waarde van een eenparig akkoord verkrijgt na bekrachtiging ervan door de opdrachtgevers van de deelnemende partijen. Voor de

bestuursoverheid heeft een zodanig akkoord alsdan de waarde van een politieke verbintenis.

De consolidatie van de regeling inzake onderhandeling in de overheidssector, de verruiming ervan zelfs, doen geen afbreuk aan de werking van ons politiek regime. De grenzen van de verbintenis der overheden zijn die van hun bevoegdheid: zij moeten deze in acht nemen.

Evenzo zal, indien geen overeenstemming tussen de partijen wordt bereikt, het respectieve standpunt van elk hunner opgetekend worden en zal in die omstandigheden alleen de politieke verantwoordelijkheid van de overheid gelden. Om de onderhandelingen doeltreffend te maken, welke ook de modaliteiten ervan mogen zijn, is het wel te verstaan noodzakelijk te vermijden dat zowel bijkomstigheden met de hoofdzaak als bijzonderheden met de hoofdpunten worden vermengd. Alles moet worden in het werk gesteld om elke logheid en overvulling te vermijden die op de onderhandelingen zouden kunnen drukken.

Het streven naar de beperking van de onderhandeling tot het essentiële brengt de verplichting mede te voorzien in een andere procedure bij het betrekken van het personeel bij de vaststelling van de organisatiemaatregelen welke door het administratieve leven genoodzaakt zijn.

Dit is de reden van bestaan van het 'overleg' dat het onderwerp is van hoofdstuk III van het ontwerp. Het zal eveneens bij koninklijk besluit concreet worden georganiseerd.

Het onderscheid tussen overleg en onderhandeling ligt niet in de beperking van de mogelijkheden der te onderzoeken kwesties, hoewel er een duidelijk verschil bestaat met die waarover moet worden onderhandeld (1) maar wel in het feit dat de ondernomen procedure haar beslag krijgt.

Alzo eindigt het overleg enkel op een met redenen omklede resolutie welke aan de overheid die de beslissing moet nemen rechtstreeks wordt toegezonden. Na het toezenden van die resolutie moet de overheid geen enkel bescheid geven zoals dit het geval is bij de onderhandeling." (*Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 889/1, 5-6).

In het advies over de wet van 19 december 1974 uit de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn bezorgdheid over de verenigbaarheid van de nieuw ingevoerde onderhandelingsplicht met de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van de overheid om het statuut van het personeel vast te stellen:

"De Regering acht het nodig voor de meeste personeelsleden in overheidsdienst het stelsel van een bij wet of verordening vastgesteld publiekrechtelijk statuut te handhaven. Het onderhavige ontwerp voert dan ook, al stelt het rechtsregelen voor de procedure inzake onderhandeling met vakbonden, een systeem in dat met die statuutregeling overeen te brengen is.

De verplichting van de bestuursoverheid tot onderhandelen met vakbonden wordt op de volgende wijze verzoend met het behoud van haar eenzijdige bevoegdheid tot beslissen:

Het volgen van de door het ontwerp geregelde onderhandelingsprocedure is een rechtsverplichting. Zoals de memorie van toelichting verklaart, is die procedure een substantieel vormvereiste: administratieve handelingen die zonder die formaliteit tot stand mochten komen, zouden met machtsoverschrijding verricht zijn.

De 'conclusies' van de onderhandeling daarentegen hebben geen rechtskracht. Zij hebben slechts een 'politiek' karakter, zoals gezegd wordt in de memorie van

toelichting: ‘De consolidatie van de regeling inzake onderhandeling in de overheidssector, de verruiming ervan zelfs, doen geen afbreuk aan de werking van ons politiek regime. De grenzen van de verbintenis der overheden zijn die van hun bevoegdheid: zij moeten deze in acht nemen’.

Meer bepaald moet erop worden gewezen dat het tussen overheid en vakbonden gesloten akkoord uit zichzelf de rechtsverhoudingen niet wijzigt en dat het, in rechte, die overheid zelfs niet bindt. Zo is de door de Regering aangegane verbintenis om met het akkoord strokende beslissingen goed te keuren - of om het Parlement te vragen die goed te keuren - een zuiver politieke verbintenis. De verbintenis, aangegaan door andere administratieve overheden die een akkoord hebben gesloten is van dezelfde aard. Leidt de onderhandelingsprocedure niet tot een akkoord, dan blijven de Regering en de andere administratieve overheden in rechte bevoegd om beslissingen te nemen waarvoor de geraadpleegde vakbonden niet te vinden waren.” (*Parl.St.* Kamer 1970-71, nr. 889/1, 17).

Uit wat voorafgaat blijkt dat met de invoering van de onderhandelingsplicht een belangrijke omslag werd gemaakt na een tijdperk waarin de vakorganisaties enkel werden geraadpleegd. Het was de bedoeling van de wetgever om via de onderhandeling de deelnemende partijen samen oplossingen te laten zoeken die aanvaardbaar zijn voor ieder van hen en, eenmaal deze gevonden, de conclusies van de onderhandeling op te nemen in een protocol dat de waarde van een eenparig akkoord verkrijgt. Voor de overheid leidt de onderhandeling in dat geval tot een - weliswaar louter “politieke” - verbintenis om met het akkoord strokende beslissingen goed te keuren - of om het parlement te vragen die goed te keuren. Het blijkt evenzeer de bedoeling van de wetgever dat de verplichting tot overleg niet zo ver gaat als de verplichting tot onderhandeling en voor de overheid tot geen gelijkaardige verbintenis leidt.

Bijgevolg kan verzoeksters standpunt worden bijgevalen dat, indien er een onderhandeling in plaats van een overleg had plaatsgevonden, die tot een intensere vorm van betrokkenheid had geleid en de kans inhield om tot een andere, mogelijk gunstigere regeling te komen. De miskennis van het substantieel vormvereiste van de verplichte onderhandeling met de representatieve vakorganisaties kon aldus een invloed uitoefenen op de draagwijdte van het eerste bestreden besluit, zodat verzoekster overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State over het vereiste belang beschikt bij het middel dat de schending van die substantiële vormvereiste aanvoert.

16. De exceptie is ongegrond.

Inzake de gegrondheid van het middel

17. Op grond van de hiervoor aangehaalde bepalingen van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, samen gelezen met artikel 2, 8° van het koninklijk besluit van 8 februari 2001, wordt verzoekster bijgevallen dat het eerste bestreden besluit vooraf met de representatieve vakorganisaties had moeten worden onderhandeld, niet zozeer, zoals verzoekster onder meer aanvoert, omdat het eerste bestreden besluit de bezoldigingsregeling zou wijzigen – daar het bestreden besluit slechts functies indeelt in klassen zonder de betrokken bezoldigingsregeling te wijzigen –, maar wel, zoals verzoekster eveneens opwerpt, omdat deze indeling van functies op grond van artikel 2, 8° van het koninklijk besluit van 8 februari 2001 als een grondregeling in verband met het administratief statuut moet worden beschouwd. Deze door de Koning aangewezen grondregeling in de zin van artikel 3, eerste lid, 1°, van de wet van 24 maart 1999 moest worden ‘onderhandeld’ en niet ‘overlegd’. Dit is geen “semantische discussie”, zoals de verwerende partij ten onrechte voorhoudt, maar een substantieel na te leven vormvereiste waarbij verzoekster een belang heeft.

18. In de aanhef van het eerste bestreden besluit wordt verwezen naar “de notulen van de vergadering 232 van 3 juli 2019 van het hoog overlegcomité voor de politiediensten”. Deze notulen vermelden het volgende:

“14. OKB tot vaststelling van de weging van de functies van niveau A van de algemene inspectie van de Federale en van de Lokale Politie

Uiteenzetting

Zie documentatie. AIG schetst de historiek van het dossier. Het gaat erom een scheve situatie ‘recht te zetten’.

Debatten

De ACOD wijst op bepaalde fouten in de documentatie. Ze zullen worden verbeterd.

De ACOD vraagt of het mogelijk is om met terugwerkende kracht van junior naar senior te gaan. Volgens het VSOA is er geen sprake van junior en senior auditor. AIG legt uit dat betrekkingen kunnen worden opengesteld zodra de tekst is goedgekeurd. Er is een onderscheid gemaakt in 2014.

Het VSOA vraagt zich af hoe het zit met de werkgroep. Als de wegingen worden aangepast, zullen ze het voorwerp moeten zijn van overleg in het BOC. De minister IBZ moet ze dan evalueren en eventueel een nieuw koninklijk besluit opstellen. Volgens de vakorganisatie is het dossier onderhandelingsmaterie. Ze verwijst naar de notulen van HOC 106 van 06-12-2011. AIG antwoordt dat alle aanwezige vakorganisaties een akkoord hebben gegeven. Het VSOA gaat niet akkoord. Volgens het VSOA zijn de wegingen ‘à la tête du client’ gebeurd. Het personeelslid dat de vakorganisatie vertegenwoordigt heeft sindsdien geen baremische verhoging meer gehad. AIG herinnert eraan dat dit personeelslid een recht heeft verworven in het oude systeem van 2007 dat niet in dergelijke overgangsmaatregelen voorzag. Ze begrijpt echter de frustratie van die persoon. We moeten een basis creëren om vooruit te gaan. Destijds zaten slechts 5 of 6 personeelsleden van de Geïntegreerde Politie in A4. Nu wordt die loonschaal enkel nog aan het betrokken personeelslid toegekend.

Volgens het NSPV zijn de vermenigvuldigingsfactoren onduidelijk. AIG merkt op dat het duidelijk is aangegeven. Het is mogelijk de functieprofielen duidelijker en begrijpelijker te maken. Veel profielen zijn klaar voor validatie door het BOC.

Het ACV vraagt of de OT AIG met die functies (opsomming van de junior- en seniorfuncties) zal worden aangepast. AIG antwoordt dat een aanpassing van de OT niet per se nodig is. De debatten kunnen in het BOC plaatsvinden.

Status van het punt

Het ACV, de ACOD en het NSPV geven een positief advies. Het VSOA geeft een negatief advies.

	Debat niet beëindigd
	Debat in voortzetting
X	Debat gesloten

”.

Noch uit het eerste bestreden besluit zelf, noch uit het administratief dossier blijkt aldus dat over het ontwerp van het eerste bestreden besluit werd onderhandeld met de representatieve vakorganisaties. Er blijkt slechts te zijn overlegd. De verwerende partij voert aan dat het ontwerp van eerste bestreden besluit werd “besproken” en dat alle vakorganisaties werden “betrokken in de raadpleging”, doch spreekt niet formeel tegen dat het eerste bestreden besluit niet voorafgaand aan de vaststelling ervan werd onderhandeld. Haar verweer richt zich vooral op de exceptie dat “los van de vraag wat verzoekende partij begrijpt onder onderhandelingen” verzoekster geen blijk geeft van het rechtens vereiste belang bij het middel.

Derhalve staat vast dat over het eerste bestreden besluit niet vooraf met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité werd onderhandeld, zoals voorgeschreven door artikel 3 van de wet van 24 maart

1999, samengelezen met artikel 2, 8° van het koninklijk besluit van 8 februari 2001.

Het verweer dat de vakorganisaties niet hebben opgeworpen dat zij de besprekingen niet voldoende verregaand vonden en dat over de tekst werd gestemd zonder enige vorm van voorbehoud, faalt, daar de hiervoor weergegeven notulen van de vergadering van het hoog overlegcomité 232 van 3 juli 2019 dit tegenspreken. Uit die notulen blijkt immers dat volgens een vakorganisatie “het dossier onderhandelingsmaterie” is, dat zij “niet akkoord” gaat en een “negatief advies” geeft.

19. Het derde middel is in de aangegeven mate gegrond.

De tweede bestreden beslissing heeft het eerste bestreden besluit als rechtsgrond. Door de tweede bestreden beslissing te nemen, heeft de verwerende partij toepassing gemaakt van een besluit waarvan de onwettigheid hiervoor is gebleken, zodat ook de tweede bestreden beslissing om diezelfde redenen onwettig is.

BESLISSING

1. De zaken nrs. A. 235.835/XIV-38.982 (de zaak *sub* I) en A. 236.707/XIV-39.038 (de zaak *sub* II) worden samengevoegd.

2. De Raad van State vernietigt:

- het koninklijk besluit van 7 november 2021 tot vaststelling van de weging van de functies van niveau A van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie;**
- het koninklijk besluit van 10 april 2022 waarbij verzoekster wordt benoemd in de klasse 2 van het administratief en logistiek kader van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie voor de betrekking**

van adviseur algemeen beleid jurist-raadgever met ingang van 1 september 2007.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het eerste vernietigde besluit.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beide beroepen tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 44 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 1540 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

5. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques