

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.524 van 22 januari 2026
in de zaak A. 242.765/IX-10.521**

In zake: 1. B.W.
2. E.B.

tegen:

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door:
1. de minister van Sociale Zaken
2. de minister belast met Ambtenarenzaken
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. Het beroep, ingesteld op 19 augustus 2024, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 4 juni 2024 ‘houdende de wijziging van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ (BS 18 juni 2024).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend ten aanzien van de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij en een toelichtende memorie ten aanzien van de eerste vertegenwoordiger van de verwerende partij.

Adjunct-auditeur Samuel Mens heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 december 2025.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partijen en advocaat Andy Hoedenaeken, die verschijnt voor de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Samuel Mens 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 verpleegkundigen-controleurs bij de dienst voor Geneeskundige evaluatie en controle (DGEC) bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (Riziv).

Verzoeker is bij koninklijk besluit van 3 maart 2021, met ingang van 1 januari 2021 benoemd tot technisch deskundige (verpleegkundige-

controleur). Bij besluit van 21 maart 2022 is hij, met ingang van 1 april 2022, bevorderd tot de klasse A1 met de titel van attaché.

Verzoekster is bij koninklijk besluit van 26 april 2019, met ingang van 1 maart 2019 en met datum van ranginneming op 1 maart 2018, benoemd tot technisch deskundige (verpleegster-controleur). Met ingang van 1 mei 2020 is zij eveneens bevorderd tot de klasse A1 met de titel van attaché.

3.2. Bij koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ (“toelagenbesluit”) wordt in een aantal toelagen en vergoedingen voorzien voor personeelsleden van het federaal openbaar ambt.

3.3. Het thans bestreden koninklijk besluit van 4 juni 2024 ‘houdende de wijziging van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ vult het toelagenbesluit aan met een ‘toelage voor het arts- of tandartspersoneelslid toegekend wegens de specificiteit van de functie’. Artikel 20/1 van het toelagenbesluit, ingevoegd bij artikel 3 van het thans bestreden besluit, luidt:

“Er wordt een toelage van 530,65 euro per maand toegekend aan het personeelslid dat een functie uitoefent waarvoor het diploma van master in de geneeskunde of master in de tandheelkunde is vereist, wegens de specificiteit van de functie.

Er wordt een aanvullende toelage van 530,65 euro per maand toegekend aan het personeelslid bedoeld in het eerste lid wegens de specificiteit van de functie, als hij geen andere medische- of tandartspraktijk uitoefent buiten het federaal openbaar ambt.

Er wordt een aanvullende toelage van 1.061,30 euro per maand toegekend aan het personeelslid bedoeld in het eerste lid wegens de specificiteit van de functie, als het voor hem verboden is een andere medische- of tandartspraktijk uit te oefenen buiten het federaal openbaar ambt vanwege een wetelijke of reglementaire bepaling.

De toelagen bedoeld in het tweede en derde lid kunnen niet worden gecumuleerd.”

Uit de overgangsbepaling van artikel 4 van het bestreden koninklijk besluit volgt voor de geneesheer-ambtenaar die in dienst is bij het Riziv vóór

1 januari 2025, dat hij niet deze toelagen geniet, maar wel de toelagen onder de specifieke regeling van het Riziv. Wanneer deze geneesheer-ambtenaar van het Riziv voor het eerst bevorderd wordt, heeft hij het recht om te kiezen voor de toelagen zoals bedoeld in artikel 20/1 van het toelagenbesluit, dan wel voor de toelage die voor hem geldt overeenkomstig het koninklijk besluit van 19 november 1999 ‘tot toekenning aan de geneesheren-ambtenaren van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, van een toelage ter compensatie van het verbod tot uitoefening van enige andere medische praktijk’.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4.1. De artikelen 64 en 65 RvS-Wet luiden:

“Art. 64. De partijen die onderworpen zijn aan de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gebruiken voor hun akten en verklaringen de taal welke hun opgelegd is door die wetgeving in hun binnendiensten.

Evenwel in de gevallen bedoeld bij de artikelen 60 en 61, 4°, gebruiken zij de taal opgelegd aan de organen van de Raad van State.

Art. 65. Nietig is ieder verzoekschrift dat en iedere memorie die door een aan de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken onderworpen partij aan de Raad van State is gericht in een andere taal dan die haar bij die wetgeving is opgelegd.

De nietigheid wordt ambtshalve uitgesproken.

De nietige akte stuit echter de termijnen van de verjaring en van de procedure; deze termijnen lopen niet gedurende de instantie.”

4.2. Niet wordt betwist dat verzoeker een statutaire ambtenaar is van het Riziv die behoort tot de Nederlandse taalrol terwijl verzoekster een statutaire ambtenaar is van het Riziv die behoort tot de Franse taalrol.

4.3. Verzoekster argumenteert “dat zij zelf kon kiezen in welke taal zij het verzoekschrift indiende, aangezien het Riziv [een] tweetalige instelling betreft”. Haar verplichten om het verzoekschrift in het Frans op te stellen, schendt volgens haar artikel 13 van de Grondwet en artikel 6 EVRM en tast de kern van het recht op toegang tot de rechter aan.

4.4. De verzoekers treden in deze zaak op in hun hoedanigheid van ambtenaar – zij vechten een aspect van hun rechtspositieregeling aan – en zijn in die hoedanigheid onderworpen aan de wetgeving op het gebruik van de talen in bestuurszaken.

Voor hun akten en verklaringen moeten zij dan luidens artikel 64 RvS-Wet in de huidige procedure de taal gebruiken welke hun is opgelegd door die wetgeving in hun binnendiensten.

Dit betekent dat verzoekster, als ambtenaar behorend tot de Franse taalrol, met toepassing van artikel 1, § 1, 1^o, artikel 39, § 1, en artikel 17, § 1, B, 1^o, van de bestuurstaalwet die van openbare orde is haar verzoekschrift verplicht in het Frans moest opstellen. Dat heeft zij niet gedaan: het verzoekschrift is opgesteld in het Nederlands.

4.5. Voor verzoekster geldt dan wat de Raad van State heeft overwogen – in algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak – namelijk “dat, aangezien [zij] een beslissing bestrijdt waarbij [haar] statuut geregeld wordt, [zij] overeenkomstig artikel 64, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, [haar] verzoekschrift in het Frans had moeten stellen; dat overeenkomstig artikel 65, eerste en tweede lid, de Raad van State ambtshalve moet vaststellen dat, wat die verzoek[st]er betreft, het in het Nederlands gesteld verzoekschrift nietig is en dat bijgevolg, wat [haar] betreft, de vordering niet geldig ingesteld is” (RvS, alg. verg. afd. Bestuursrechtspraak, nr. 104.652 van 13 maart 2002).

Deze vaststelling mag vaste rechtspraak heten – zie bijvoorbeeld RvS nr. 146.939 van 28 juni 2005, RvS nr. 178.404 van 8 januari 2008 en RvS nr. 246.752 van 21 januari 2020.

4.6. De nietige akte, zo is te lezen in artikel 65 RvS-Wet, stuit de termijnen van de verjaring en van de procedure. Van een aantasting van de kern van het recht op toegang tot de rechter is dan ook geen sprake.

4.7. Aangezien het verzoekschrift nietig is voor wat verzoekster betreft – en hetzelfde geldt voor haar memories – mag er in zoverre geen rekening mee worden gehouden.

5. Hierna wordt het beroep nog enkel onderzocht wat verzoeker betreft.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

6. De verwerende partij is van oordeel dat verzoeker niet voldoet aan de vereisten inzake het bestaan van een rechtens vereist belang bij een beroep tot nietigverklaring. Het bestreden koninklijk besluit van 4 juni 2024 beoogt uitsluitend de invoering van toelagen ten gunste van artsen en tandartsen. Verzoeker is verpleegkundige-controleur. Hij valt niet onder de personele werkingssfeer van het bestreden besluit en kan er bijgevolg noch enig voordeel, noch enig nadeel uit putten. Een eventuele vernietiging van het bestreden besluit zou er enkel toe leiden dat de aan artsen en tandartsen toegekende toelagen verdwijnen. De situatie van verzoeker zou hierdoor op generlei wijze wijzigen: hij zou geen nieuwe rechten verwerven en zijn bezoldiging zou identiek blijven. Het loutere feit dat een andere personeelscategorie een toelage ontvangt waarvan verzoeker uitgesloten blijft, volstaat niet om een rechtens vereist belang aan te tonen.

Beoordeling

7. Verzoeker betoogt in het enige middel dat de beperking van de toelage tot artsen en tandartsen een schending vormt van het gelijkheidsbeginsel en dat de gelijke behandeling betekent dat hij als verpleegkundige óók voor deze toelage in aanmerking moet komen. Een nietigverklaring van het bestreden besluit op grond van het aangevoerde middel betekent dat hij een nieuwe kans verwerft

dat, na heroverweging, de verwerende partij een toelage invoert waarvan hij niet is uitgesloten. Die vaststelling alleen volstaat al om te besluiten dat verzoeker een klaarblijkelijk belang heeft bij het beroep.

8. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

9. Het enige middel is genomen uit een schending van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook van het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur:

“Doordat het bestreden KB geen toelage toekent aan verpleegkundigen van het federaal openbaar ambt, en dus ook niet aan verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv doch wel aan artsen en tandartsen van het federaal openbaar ambt en dus ook aan artsen-inspecteurs en tandartsen-inspecteurs van de DGEC van het Riziv;

En doordat uit het Verslag aan de Koning bij het bestreden KB blijkt dat zelfs nooit onderzocht werd of aan verpleegkundigen van het federaal openbaar ambt, en dus ook niet aan verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv, een bijkomende toelage dienstig zou zijn om te garanderen dat de federale overheidsdiensten voor de essentiële functies van verpleegkundigen voldoende kandidaten kunnen vinden alsook de huidige verpleegkundigen kunnen behouden, minstens blijkt zulks niet uit de motieven van het bestreden KB;

En doordat de benchmarking uit februari 2021, waar de toelichting bij artikel 1 van het Verslag aan de Koning naar verwijst, niet wordt gevoegd, noch wordt toegelicht, waarbij ook de term ‘Company doctor’ niet wordt toegelicht;

Terwijl, ook verpleegkundigen van het federaal openbaar ambt, en dus ook verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv gebonden zijn aan het cumulatieverbod, net zoals artsen en tandartsen van het federaal openbaar ambt;

En terwijl, de functie van verpleegkundige (binnen het federaal openbaar ambt-) heden een absoluut knelpunt beroep is, net zoals de functie van arts (binnen het federaal openbaar ambt-), doch dit niet in rekening genomen werd bij het aannemen van het bestreden KB;

En terwijl, verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv enerzijds en artsen-inspecteurs en tandartsen-inspecteurs van de DGEC van het Riziv anderzijds beiden sociaal inspecteurs zijn in de zin van artikel 16, 1°, van het Sociaal strafwetboek en dezelfde taken hebben teneinde de opdrachten van de DGEC te vervullen;

En terwijl, het verschil in verloning tussen verpleegkundigen van het federaal openbaar ambt (bachelordiploma) en artsen en tandartsen van het federaal openbaar ambt (masterdiploma) reeds vervat ligt in het KB van 25 oktober 2013 betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt zodat de bijkomende toelage zoals ingevoerd door het bestreden KB zorgt voor een nog grotere loonkloof tussen verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv en artsen-inspecteurs en tandartsen-inspecteurs van de DGEC van het Riziv terwijl zij dezelfde taken uitvoeren binnen de DGEC;

Terwijl, er geen objectieve en pertinente motieven voorliggen die deze ongelijke behandeling kunnen verantwoorden waarbij er geen toelage wordt ingevoerd voor verpleegkundigen van het federaal openbaar ambt, terwijl wel een (extra-) toelage wordt ingevoerd voor artsen en tandartsen van het federaal openbaar ambt;

En terwijl, dergelijke ongelijke behandeling tussen de verpleegkundigen enerzijds en artsen en tandartsen van het federaal openbaar ambt anderzijds niet teruggaat op pertinente en objectieve criteria die in redelijke verhouding staan tot het doel van de maatregel;

En terwijl, een bestuur diens beslissingen op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden;

Zodat, het bestreden KB door een ongelijke behandeling tussen de verpleegkundigen enerzijds en artsen en tandartsen van het federaal openbaar ambt anderzijds de in het middel aangehaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur schenden.”

Verzoeker licht het middel toe in *twee middelonderdelen*, waarbij hij ingaat op de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel (eerste onderdeel) en de aangevoerde schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (tweede onderdeel).

In het kader van het eerste middelonderdeel wijst verzoeker erop dat verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv enerzijds en (tand)artsen-inspecteurs van de DGEC van het Riziv anderzijds zich in een vergelijkbare situatie bevinden, vermits beide functies aangetoonde knelpuntberoepen zijn. De functie van verpleegkundige werd voor 2024 als ‘zwaar statistisch knelpuntberoep’ aangemerkt op de lijst van knelpuntberoepen van de VDAB, alsook opgenomen als knelpuntberoep door de overige gewestelijke

arbeidsbemiddelingsdiensten. Daaruit blijkt dat het voor de federale overheid, en dan vooral voor het Riziv, heel moeilijk is om een voldoende aantal verpleegkundigen-controleurs aan te werven én te behouden. Dat is exact de reden waarom het bestreden besluit werd aangenomen, maar dan voor artsen en tandartsen.

In het kader van het tweede middelonderdeel herhaalt verzoeker ten dele dezelfde kritiek als uiteengezet in het eerste middelonderdeel. Tekenend voor het feit dat het bestreden besluit niet zorgvuldig werd voorbereid, is voor verzoeker voorts het feit dat de functie van arts van het federaal openbaar ambt bezwaarlijk vergeleken kan worden met de functie van ‘Company doctor’ in de privésector, zodat ook beide verloningen in geen geval met elkaar vergeleken kunnen worden. Wel zou de verloning van de functie van arts van het federaal openbaar ambt correct vergeleken kunnen worden met de verloning van de functie van adviserend arts in dienst van verzekeringsinstellingen van de verplichte ziekteverzekering. Het is deze beroepscategorie die qua functiegewicht het best te vergelijken valt met de artsen van het Riziv. Voorts kan de verloning van de functie van arts van het federaal openbaar ambt ook correct worden vergeleken met de verloning van de functie van arts in dienst bij externe diensten voor preventie en bescherming op het werk en van een arts die werkt voor ngo’s zoals het Rode Kruis of Dokters van de Wereld. Een benchmarking met deze profielen zou een heel andere uitkomst geven.

Ten slotte merkt verzoeker op dat, gelet op een arrest van de Raad van State van 18 april 2016 waarin de onwettigheid van het in artikel 4 van het bestreden besluit vermelde koninklijk besluit van 19 november 1999 erkend is, dit besluit buiten beschouwing gelaten moet worden.

10. In de memorie van wederantwoord herneemt verzoeker zijn argumenten.

Hij betwist voorts de “loutere bewering” van de verwerende partij dat (tand)artsen-inspecteurs van de DGEC van het Riziv zich ten opzichte van

hem in een verschillende situatie zouden bevinden. Met verwijzing naar de functiebeschrijvingen betoogt verzoeker dat zij wel degelijk dezelfde taken uitvoeren en dus dezelfde functie verrichten, namelijk inspecterend personeel van de DGEC van het Riziv. Het inspecterend personeel is trouwens geenszins beperkt tot het uitsluitend controleren van de eigen beroepsgroep. Iedere inspecteur van de DGEC van het Riziv is bevoegd om de inbreuken op de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ vast te stellen, ongeacht het beroep van de overtreder. De anders luidende bewering van de verwerende partij hierover is fout. Verpleegkundigen-controleurs zijn eveneens gebonden aan het cumulatieverbod, net als (tand)artsen van het Riziv.

Voorts weerlegt de verwerende partij niet dat beide functies knelpuntberoepen zijn.

Verzoeker wijst erop dat de in geding zijnde toelage “eerder een bijkomende wedde” is en dat een toelage uitsluitend mag worden toegekend op grond van een specifieke functie die een ambtenaar uitoefent. Dit is een geldelijk voordeel dat een ambtenaar ontvangt die welbepaalde prestaties levert. Evenwel voeren de (tand)artsen-inspecteurs geen bijzondere prestaties uit ten opzichte van de verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv. Een toelage kan dus niet uitsluitend op basis van diploma worden toegekend, zonder rekening te houden met de specifieke functie die de begunstigten ervan uitoefenen. Volgens verzoeker is de Raad van State ook al tot dit besluit gekomen in zijn arresten nrs. 81.583 van 1 juli 1999, 162.636 van 22 september 2006 en 190.589 van 17 februari 2009.

Verzoeker blijft erbij dat er geen objectieve en pertinente motieven zijn om de beide categorieën ongelijk te behandelen. De percentages uit de vergelijkende studie van 2021 worden in het Verslag aan de Koning foutief opgetrokken en men spreekt van een ‘Company doctor’ zonder te definiëren wat onder deze term moet worden begrepen. Er werd ook geen onderzoek verricht naar de rechtspositie van tandartsen in het federaal openbaar ambt, er wordt louter

aangenomen dat zij zich in een gelijkaardige situatie bevinden als artsen. Dat het bestreden besluit steun vindt in de marktvergelijking, klopt niet, zodat het niet steunt op objectieve motieven. Waarom verpleegkundigen – en in het bijzonder verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv – geen ambtshalve toelage ontvangen, wordt niet toegelicht in het Verslag aan de Koning. Daarvoor bestaat geen enkele objectieve en pertinente verantwoording. Een toelage mag niet worden gekoppeld aan een diploma, maar aan een functie en nergens wordt toegelicht of het federaal openbaar ambt een tekort heeft aan tandartsen, laat staan waarom ook een toelage wordt toegekend aan houders van het diploma van tandarts. Voor het overige ziet verzoeker niet in waarom juist het in aanmerking genomen bedrag van de toelage evenredig zou zijn aan de doelstelling om het ambt van (tand)artsen-inspecteurs van het federaal openbaar ambt aantrekkelijker te maken. Er wordt geen toelichting verschaft waarom een extra toelage voor (tand)artsen – waardoor er dus minder budget is voor de tewerkstelling van andere knelpuntberoepen zoals verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv – evenredig zou zijn tot het doel, namelijk het personeelskader opvullen. Er bestaat geen redelijk verband van evenredigheid tussen het gehanteerde middel en het beoogde doel, integendeel brengt de maatregel net met zich mee dat er voor andere knelpuntberoepen minder financiering beschikbaar zal zijn. Bovendien laat de verwerende partij na om te staven waarom de ongelijke behandeling evenredig zou zijn met de nagestreefde doelstelling van retentie van het personeel binnen het federaal openbaar ambt.

Inzake het tweede middelonderdeel noemt verzoeker het opvallend dat in het Verslag aan de Koning de percentages uit de marktvergelijking foutief worden opgetrokken en bepaalde nuancerings naast zich worden neergelegd. Een en ander wordt onzorgvuldig opgesmukt teneinde de toelage te kunnen rechtvaardigen. De definitie ‘Company doctor’ is weinigzeggend en wordt nergens toegelicht, zodat zelfs niet valt na te gaan met welke profielen de (tand)artsen van het federaal openbaar ambt worden vergeleken. Waarom aanvaard wordt dat tandartsen van het federaal openbaar ambt zich in een gelijkaardige situatie zouden bevinden als artsen van het federaal openbaar ambt, wordt niet toegelicht en werd

zelfs niet eens onderzocht, zodat het bestreden besluit niet steunt op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, zodat het zorgvuldigheidsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel geschonden zijn.

Verzoeker herhaalt nog dat het koninklijk besluit van 19 november 1999 in strijd met artikel 3 RvS-Wet niet voor advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State, zodat het onwettig is en *in casu* buiten beschouwing moet worden gelaten.

11. In zijn laatste memorie gaat verzoeker nader in op de opname van tandartsen in de doelgroep van de toelage:

“Centraal in het geschil staat een fundamenteel gebrek dat het bestreden koninklijk besluit in zijn grondslag aantast. De rechtvaardiging van het betwiste onderscheid in behandeling berust uitsluitend op een foutieve veronderstelling, namelijk de bewering – in het verslag aan de Koning – dat sociaal inspecteurs met een diploma in de tandheelkunde zich in een vergelijkbare situatie zouden bevinden als de artsen-inspecteurs.

Deze bewering steunt echter niet op enige feitelijke grondslag of enig bewijselement uit het administratief dossier. Ze wordt integraal tegengesproken door openbare en objectieve gegevens waarmee de bevoegde overheid rekening had moeten houden. Door dat na te laten, heeft de overheid haar plicht tot zorgvuldigheid en motivering geschonden, en een willekeurig onderscheid ingevoerd in strijd met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en non-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet).

De opname van tandartsen in de doelgroep van het nieuwe loonvoordeel is geen bijkomstig element, maar juist de centrale illustratie van de onregelmaticheid van het besluit.”

Zodra de aangevoerde rechtvaardiging voor de opname van tandartsen wegvalt, bestaat er ook geen objectieve of redelijke grond meer voor de uitsluiting van de verpleegkundigen-controleurs uit het premiestelsel.

Verzoeker onderstreept dat in het benchmarkingrapport van 2021 geen equivalente analyse of objectieve gegevens worden verstrekt met betrekking tot tandartsen; het bevat geen enkel gegeven betreffende tandartsen, noch

in de publieke, noch in de private sector. Het Verslag aan de Koning volstaat met de bewering, zonder enige verwijzing of bewijsmateriaal, dat deze zich “in een gelijkaardige situatie bevinden”. Deze gelijkstelling berust op een principiële aanname: er wordt een gelijkwaardigheid verondersteld zonder deze ooit aan te tonen. Dit gebrek ontnemt de rechter elk aanknopingspunt om een effectieve controle uit te oefenen op de proportionaliteit en toereikendheid van de maatregel, vooral in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

Omtrent de functieomschrijvingen wijst verzoeker er andermaal op dat de functie van verpleegkundige-controleur/attaché-inspecteur identiek is aan die van een sociaal inspecteur met een diploma in de tandheelkunde: de einddoelstellingen zijn gelijklopend (controle, evaluatie, adviesverlening, kennisbeheer) en de toegewezen taken overlappen in grote mate. Ook de functieomschrijving van een geneesheer-inspecteur vertoont geen wezenlijke verschillen met die van verzoeker. Voorts bevestigt de praktijk op het terrein dat de verschillende expertises (artsen, tandartsen, apothekers en verpleegkundigen) op een transversale manier worden ingezet binnen de DGEC-teams. Zo behandelen sociaal inspecteurs zonder diploma in de tandheelkunde regelmatig dossiers van tandartsen. Dit bewijst volgens verzoeker dat de inspectiefunctie steunt op een interdisciplinaire samenwerking en niet op een hiërarchie tussen academische titels. De wettigheid van het onderscheid in behandeling steunen op het diploma, verwacht een academische titel met een administratieve functie. Deze verwarring leidt tot een gebrekkige rechtvaardiging van het verschil in behandeling, die noch juridisch standhoudt, noch overeenstemt met de feitelijke werking van de DGEC.

Vervolgens klaagt verzoeker aan dat de bewijslast volledig bij hem zou liggen, terwijl het voor de verwerende partij volstaat te verwijzen naar “een benchmarkstudie uit 2021, uitgevoerd door de private dienstverlener [H.], die exclusief het profiel ‘Company doctor’ behandelt, zonder rekening te houden met de specifieke functies van tandartsen-inspecteurs binnen het Riziv, noch met de beschikbare officiële, openbare gegevens”.

Verzoeker wijst op data van Statbel, die de conclusies van de verwerende partij relativeren:

“Zo toont de publicatie van 8 september 2020 [...] in Grafiek 2 de gemiddelde bruto maandsalarissen in de gezondheidssector. Hieruit blijkt dat verpleegkundigen in loondienst een gemiddeld bruto maandloon van 3.652 € ontvangen, terwijl tandartsen in loondienst 5.008 € verdienen, wat een verschil van 1.356 € bruto per maand betekent. Hoewel dit verschil niet verwaarloosbaar is, blijft het lager dan het bedrag van de forfaitaire toelagen die aan tandartsen worden toegekend bij het koninklijk besluit, die dit verschil overstijgen. Daarnaast moeten we benadrukken dat tandartsen die inspectiefuncties bij de DGEC uitoefenen, niet worden geconfronteerd met de lasten van een vrije beroepsoefening (aankoop van materiaal, verbruiksgoederen, lokalen) en geen aanvullende honoraria kunnen aanrekenen. Hun privé-inkomen kan dus niet ongenueanceerd vergeleken worden met dat van zelfstandige tandartsen. De situatie van apothekers of verpleegkundigen, die eveneens hoge technische verantwoordelijkheden dragen, komt dichterbij die van sociaal inspecteurs die houder zijn van het diploma van tandarts. [...]

Bovendien toont dezelfde studie een veel groter verschil tussen tandartsen en artsen (2.083 € bruto), wat aantoont dat de gelijkstelling van tandartsen aan artsen, vaak door de verweerder aangevoerd ter rechtvaardiging van het voorkeursregime, geen degelijke empirische basis heeft.”

Verzoeker gaat nog in op de twee afzonderlijke toelagen die het bestreden besluit invoert. Terwijl de Inspectie van Financiën geen principiële bezwaren uittelt tegen de basisvergoeding, gaf zij een negatief advies over de aanvullende toelage wegens onvoldoende motivering en de risico's die deze met zich meebrengt. Hieruit volgt dat deze twee toelagen niet met dezelfde argumentatie kunnen worden gerechtvaardigd. De eerste beoogt een loonkloof met de markt te compenseren, de tweede tracht een specifieke financiële schade voortvloeiend uit een wettelijke beperking te vergoeden. De aanvullende toelage van 1061,30 euro heeft als doel het inkomensverlies te compenseren van ambtenaren die onderworpen zijn aan een verbod op het uitoefenen van een nevenactiviteit. Dit verbod – het cumulatieverbod – geldt uniform voor alle sociaal inspecteurs van de DGEC, die hierdoor een identiek nadeel ondervinden: de onmogelijkheid om hun loon aan te vullen via een bijkomende activiteit. Verzoeker geeft als voorbeeld een beslissing uit het jaar 2007 waarbij aan een verpleegkundige geweigerd wordt om buiten de werkuren activiteiten als thuisverpleegkundige uit te oefenen.

Ten slotte voert verzoeker aan dat de vergelijking met een ‘Company doctor’ ongeschikt is voor wat de tandartsen betreft. Een dergelijke functie – tandarts in een privébedrijf – bestaat (omzeggens) niet.

Beoordeling

a. ontvankelijkheid van het middel

12. Verzoeker gaat in de laatste memorie zéér uitvoerig in op de vergelijking tussen zijn situatie en die van tandartsen, of de vergelijking tussen de situatie van artsen en tandartsen onderling.

In het inleidend verzoekschrift heeft verzoeker in het middel of in de toelichting bij de beide middelonderdelen evenwel op geen enkel ogenblik specifiek kritiek geleverd op de toekenning van de toelage aan de tandartsen. Hij heeft ofwel – inzonderheid in het eerste middelonderdeel over het gelijkheidsbeginsel – zijn situatie steeds vergeleken met die van de artsen en tandartsen samen, namelijk de “verpleegkundigen-controleurs van de DGEC van het Riziv enerzijds en artsen-inspecteurs en tandartsen-inspecteurs van de DGEC van het Riziv anderzijds” zonder tussen beide laatsten een onderscheid te maken, ofwel – inzonderheid in het tweede middelonderdeel – het gebrek aan benchmarking van zijn beroepscategorie bekritiseerd.

Voor het eerst in de memorie van wederantwoord (nrs. 27 en 29) vermeldt verzoeker, bijna in het voorbijgaan, dat de marktvergelijking van 2021 “helemaal geen onderzoek heeft verricht naar de rechtspositie van tandartsen van het federaal openbaar ambt” en dat het Verslag aan de Koning het tekort aan tandartsen niet toelicht, en dit ook enkel om aan te tonen dat het bestreden besluit, door te steunen op de marktvergelijking, niet op objectieve motieven steunt. In nr. 35 herhaalt hij die vaststelling, om er een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht uit af te leiden.

Door in de memorie van wederantwoord zeer oppervlakkig en dan in de laatste memorie plots en zelfs uitsluitend de toelage van de tandartsen uit te lichten en uitvoerig te argumenteren dat deze niet te verantwoorden valt, geeft verzoeker aan het middel een laattijdige en dus niet ontvankelijke nieuwe grondslag. Er valt niet in te zien waarom verzoeker dit niet kon aanvoeren in zijn inleidend verzoekschrift – het is zelfs opvallend dat verzoeker zijn argumentatie in zijn laatste memorie onderbouwt met data van 2020 en een beslissing van 2007. Met het betoog over de onverantwoorde gelijkstelling van artsen en tandartsen wordt dan ook geen rekening gehouden.

13. Om dezelfde reden van laattijdigheid, gaat de Raad niet in op de in de memorie van wederantwoord voor het eerst geformuleerde bemerkingen over de hoogte van de toelage en de in de laatste memorie voor het eerst geformuleerde bemerkingen over de aanvullende toelage. In het inleidend verzoekschrift heeft verzoeker op algemene en principiële wijze kritiek geformuleerd tegen de toekenning van toelagen aan (tand)artsen en de uitsluiting hiervan van de verpleegkundigen. Op de berekening van het bedrag van de toelage en op de aanvullende vergoeding werd geen specifieke kritiek geleverd. Verzoeker komt hiertoe pas in zijn latere procedurestukken, waarmee hij andermaal het middel een nieuwe grondslag geeft.

14. Het ontgaat de Raad van State wat verzoeker nastreeft met zijn herhaald verzoek om het koninklijk besluit van 19 november 1999 buiten toepassing te laten. Dat besluit is niet het voorwerp van huidig beroep. Het wordt door de verwerende partij ook niet aangevoerd als argument om het enige middel van verzoeker te weerleggen. De Raad heeft dit koninklijk besluit evenmin nodig om het enige middel te kunnen beoordelen. Het verzoek om voormeld koninklijk besluit buiten toepassing te laten is dan ook zonder voorwerp.

b. systematiek van het onderzoek van het middel

15. Spijts de indeling die verzoeker zelf geeft aan zijn kritiek, moet éérst worden onderzocht of de toekenning van een toelage aan (tand)artsen een deugdelijke grondslag heeft en vervolgens pas, of aan verpleegkundigen ten onrechte eenzelfde toelage wordt ontzegd. Indien de toelage op zich immers niet regelmatig mag worden toegekend, heeft verzoeker geen aanspraak op gelijkheid in de onwettigheid.

c. deugdelijke grondslag van de toelage

16. Waar verzoeker zich als verpleegkundige-controleur van de DGEC van het Riziv vergelijkt met (tand)artsen-inspecteurs van deze zelfde dienst, moet allereerst worden opgemerkt dat het thans bestreden besluit een veel ruimer toepassingsgebied kent en derhalve niet tot deze specifieke beroepscategorie is beperkt. De begunstigden van de uitgewerkte regeling zijn artsen en tandartsen, als personeelsleden van het federaal openbaar ambt, wegens de specificiteit van de functie en niet enkel die welke tewerkgesteld zijn in het Riziv.

17. In arrest nr. 81.583 van 1 juli 1999, waaraan verzoeker refereert, overweegt de Raad van State “dat de moeilijkheden om personeel aan te werven voor bepaalde gespecialiseerde betrekkingen [...] voldoende grond opleveren om daaraan een aantrekkelijke bezoldiging, die dus afwijkt van de gewone regeling, te verbinden; dat algemeen bekend is dat de moeilijkheden die de openbare diensten vroeger hebben ondervonden om ingenieurs aan te trekken er die diensten toe gebracht hebben hen een betere bezoldiging toe te kennen dan aan de houders van een ander universitair diploma, zonder aldus het gelijkheidsbeginsel te schenden”.

De Raad bevestigt ook voor de huidige zaak, betrokken op (tand)artsen, deze zienswijze.

18. Dat de Raad in zijn arrest nr. 81.583 niettemin tot nietigverklaring besloot, volgde uit de vaststelling “dat de verwerende partij echter geenszins bewijst dat die moeilijkheden zich ook nu nog voordoen; dat een verschillende behandeling die vroeger gewettigd was door de omstandigheden, alleen aanvaardbaar blijft als de omstandigheden dezelfde zijn gebleven [...]; dat de verwerende partij in casu niet het minste begin van bewijs heeft geleverd waaruit blijkt dat de openbare diensten wegens de huidige situatie op de arbeidsmarkt nog steeds alleen door een hogere bezoldiging aan te bieden houders van welbepaalde diploma’s kunnen aantrekken”. Ook in zijn arrest nr. 190.589 van 17 februari 2009 neemt de Raad op de korrel “dat [...] de verwerende partij niet aantoont dat er ten tijde van de vaststelling van de bestreden bepaling moeilijkheden waren wat betreft de aanwerving of het in dienst houden van houders van de onderscheiden diploma’s waarvoor de bestreden bepaling een toelage toekent”.

19. Ook het thans bestreden besluit strekt ertoe, zo is te lezen in het Verslag aan de Koning, “het federaal administratief openbaar ambt aantrekkelijker te maken”, nu “voor artsen en tandartsen” – profielen waar moeilijkheden worden ervaren voor de aanwerving en het in dienst houden ervan.

In tegenstelling tot de zo-even aangehaalde situatie van de ingenieurstoelage, steunt de verwerende partij ditmaal wel op geobjectiveerde vaststellingen, die in het Verslag aan de Koning aldus zijn samengevat:

“Dit artikel introduceert de toelagen voor artsen en tandartsen onder de categorie ‘Ambtshalve toegekende toelagen’. Zij bevinden zich namelijk in een specifieke situatie waarbij er een enorm verschil is tussen de bezoldiging die zij kunnen verkrijgen in private sector of in andere overheden enerzijds en de bezoldiging die hen binnen de federale overheid wordt aangeboden anderzijds.

Na benchmarking in februari 2021 blijkt immers dat de positionering qua basissalaris van de federale personeelsleden in A3 zeven procent lager ligt dan de marktmediaan voor de functie van ‘Company doctor’ (zelfde functiegewicht) in de privésector. Als we ook variabel loon, maaltijdcheques en bedrijfswagen mee in rekening nemen, daalt de positionering tot 73 procent van de marktmediaan. Bovendien zijn andere overheidsdiensten zich bewust van deze situatie. Zij hebben al mechanismen ingevoerd om de aantrekkelijkheid van deze specifieke functies binnen hun diensten te

verzekeren. Ten slotte moet worden opgemerkt dat er een specifieke vergoeding bestaat voor artsen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering die geen andere beroepsactiviteit uitoefenen dan hun functie binnen het instituut.

Tandartsen bevinden zich in een gelijkaardige situatie. Ook hier ondervinden de federale diensten veel problemen bij de werving en retentie van deze profielen.

Om te garanderen dat de federale overheidsdiensten voor de essentiële functies van arts en tandarts voldoende kandidaten kunnen vinden alsook de huidige artsen en tandartsen kunnen behouden, creëert dit ontwerp voor hun een toelagesysteem.”

20. De “benchmarking [...] 2021” waarnaar de verwerende partij verwijst om haar beslissing te verantwoorden, betreft een “Marktvergelijking 2021 – Vergelijkende studie over de verloning van federale personeelsleden”.

Geen van de door verzoeker in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen verplicht de verwerende partij ertoe om die studie samen met het reglementair besluit in het Belgisch Staatsblad te publiceren of toe te lichten. In de mate waarin verzoeker opmerkt dat die “benchmarking” “niet wordt gevoegd, noch wordt toegelicht”, kan dit de wettigheid van het bestreden besluit niet aantasten.

Waar de verwerende partij wél toe is gehouden, teneinde verzoeker en de rechter toe te laten de materiële grondslag van haar beslissing te beoordelen, is de studie neer te leggen in het administratief dossier. Dat heeft zij gedaan.

21. De “Marktvergelijking 2021” komt tot de volgende vaststellingen.

- In niveau A is enkel de federale positionering voor arts (functiedomein *Medical*) lager dan de marktmediaan: 92% voor het basissalaris en 71% voor “total compensation” (versta: inclusief de andere beloningsvormen naast het basissalaris zoals bedrijfswagen, maaltijdcheques, variabel loon enzovoort).

- In de vergelijking met de publieke sector wordt rekening gehouden met de bestaande specifieke loopbanen waarvoor bijzondere diploma's vereist worden, zoals voor artsen, om de vergelijking specifiek te maken.
- De deelstaten voorzien in een wervingsgraad en eerste beperkte bevorderingsmogelijkheden voor bijzondere diploma's zoals artsen. Deze mogelijkheden zijn in de meeste gevallen uitgebreider dan die welke federaal bestaan, waar de loopbaan is beperkt tot het doorlopen van de klasse A2 en een bevordering analoog aan deze van A1 naar A2 niet bestaat.
- De artsen bij de Vlaamse overheid hebben een voordeligere loopbaan dan de federale loopbaan in de klasse A2, mede door het ontvangen van een arbeidsmarkttoelage. De Vlaamse overheid en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voorzien elk in een aparte bevorderingsmogelijkheid (vergelijkbaar met de bevordering naar de klasse A3) voor de specifieke groep van artsen, voordeliger dan de loopbaan in de federale klasse A3.

Verzoeker werpt deze studie tegen dat ze is uitgevoerd door een privébedrijf. Hiermee brengt hij de ernst van de studie en de geloofwaardigheid van de conclusies niet in het gedrang.

De Raad van State kan het voorts grif betreuren dat de verwerende partij anderstalige termen hanteert zonder aantoonbare noodzaak, maar in redelijkheid kan verzoeker niet betogen dat hij uit de vergelijkende studie niet zou begrijpen dat met 'Company doctor' een bedrijfsarts is bedoeld, met andere woorden een arts die in de privésector in loondienst werkt onder leiding en toezicht van een werkgever en in die zin vergelijkbaar is met een ambtenaar-arts die voor een vast salaris werkt voor de overheid.

Volgens verzoeker zou een vergelijking met artsen die werken voor verzekeringsinstellingen of ngo's relevanter zijn. Dat zijn evenwel ook artsen in de privésector, zodat aangenomen moet worden dat hun verloning in de vergelijkende studie is opgenomen. Verzoeker overtuigt dan weer niet ervan dat enkel

met deze artsen rekening moet worden gehouden bij een marktvergelijking tussen de verloning bij de overheid en de verloning in de privésector.

22. Anders dan het geval was in de zaken waarnaar verzoeker verwijst, blijkt de empirische vaststelling dat de verwerende partij moeilijkheden ondervindt bij de aanwerving en het in dienst houden van artsen wel gerelateerd te zijn aan hun lagere verloning bij de federale overheid, in vergelijking zowel met de privésector als de andere overheden.

Zoals hiervóór is opgemerkt, betwist verzoeker laattijdig de deugdelijkheid van de beslissing om die correlatie door te trekken naar het tekort aan tandartsen.

23. Verzoeker merkt voorts op dat een toelage niet mag steunen op het loutere bezit van een diploma, maar verband moet houden met de specifieke functie. Hij verwijst daartoe terecht naar 's Raads arresten. In meervermeld arrest nr. 81.583 van 1 juli 1999 plaatst de Raad tegenover elkaar de situatie waarbij “een goed bestuur van de openbare diensten vereist dat bepaalde gespecialiseerde betrekkingen alleen worden opengesteld voor personeelsleden wier kennis en capaciteiten blijken uit de omstandigheid dat zij een welbepaald diploma bezitten”, waartoe “de argumentatie van de verwerende partij op dat punt niet vatbaar is voor kritiek”, en de situatie waarbij “een ambt dat toegankelijk is voor alle ambtenaren van niveau 1 bekleed wordt door een ambtenaar die houder is van een van de diploma's vermeld in [...] het bestreden besluit en die, alleen omdat hij houder is van een welbepaald diploma, een hogere salarisschaal geniet”. Het is de laatstvermelde situatie die op de korrel wordt genomen, omdat ze niet in verband staat met een specifieke functie. In zijn arrest nr. 162.636 van 22 september 2006 vernietigt de Raad de identiek hernomen regeling die was vernietigd bij arrest nr. 81.583. Hij stelt hierbij vast dat de afwijkende loonschalen nog steeds exclusief verband houden met het bezit van bepaalde diploma's en niet met de uitgeoefende functie. In arrest nr. 190.589 van 17 februari 2009 ten slotte, stelt de Raad in ondergeschikte orde vast “dat de toelage overigens wordt toegekend zonder rekening te houden

met de functies die door de houders van die diploma's uitgeoefend worden, noch met hun specialisatie in de verschillende werkdomeinen van het bestuur”.

24. In tegenstelling alweer met de toekenningsvoorwaarden in de besluiten die aanleiding gaven tot de aangehaalde arresten, is de thans bestreden toelage wél gebonden aan de uitgeoefende functie. Ze wordt immers niet toegekend aan álle artsen en tandartsen ongeacht welke betrekking zij in de federale overheidsdiensten bekleden, maar enkel aan die (tand)arts die “een functie uitoefent waarvoor het diploma van master in de geneeskunde of master in de tandheelkunde is vereist, wegens de specificiteit van de functie”. Het is dus pas wanneer een functie wordt uitgeoefend waarvoor een dergelijk diploma is vereist, net wegens de specificiteit van de functie, dat effectief sprake kan zijn van de toekenning van de in de regeling uitgewerkte toelagen.

De Raad stipt hierbij aan dat zijn onderzoek naar de wettigheid van het bestreden besluit niet strekt tot een controle op de wijze waarop dit besluit in de praktijk wordt toegepast.

25. Of de toelage een “verdoken wedde” is, zoals verzoeker nog beoogt, is niet relevant. Eenmaal blijkt dat de loonspanning met de privésector – of de andere overheden van het land – een bepalende oorzaak is voor een vastgesteld tekort aan bepaalde profielen, behoort het in beginsel tot de beleidsvrijheid van het bestuur om de maatregelen te kiezen die het gebrek aan aantrekkingskracht kunnen verhelpen, inzonderheid een aangepaste wedde of een aanvullende toelage. De Raad bedenkt daarbij ten overvloede dat een toelage het bestuur meer flexibiliteit geeft om in de toekomst in te spelen op nieuwe ontwikkelingen van de arbeidsmarkt.

26. Voor zover verzoeker met verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën aankaart dat voor het toelagesysteem in geen extra budget wordt voorzien, waardoor de departementen de toelage binnen de bestaande kredieten moeten financieren – en daargelaten of die kritiek nog tijdig is aangevoerd

in de memorie van wederantwoord – kan vooreerst worden opgemerkt dat niet wordt aangetoond dat de betrokken budgetten in die mate averij oplopen dat (de beroepsgroep van) verzoeker daar zelf op rechtstreekse wijze een dusdanig nadeel van ondervindt dat als disproportioneel moet worden aangezien. In elk geval maakt verzoeker niet aannemelijk dat de verwerende partij de verplichtingen die zij ten aanzien van hem heeft, niet langer zou kunnen honoreren of dat de genomen maatregel toekomstig beleid – voor zover niet reeds hypothetisch – op onevenredige wijze in de weg zou staan.

27. Gelet op wat voorafgaat, toont verzoeker niet aan dat de toekenning van de ‘toelage voor het arts- of tandartspersoneelslid toegekend wegens de specificiteit van de functie’ aangetast is door onwettigheid. Het onderzoek dat aan de totstandkoming van het bestreden besluit voorafgaat, geeft blijk van een zorgvuldige aanpak door de verwerende partij. Uit niets blijkt dat niet is uitgegaan van werkelijk bestaande en relevante feitelijke gegevens die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld, dat deze niet op een correcte en zorgvuldige wijze zijn beoordeeld en dat op grond daarvan niet binnen de perken van de redelijkheid en met de nodige verantwoording tot het bestreden besluit is gekomen.

d. deugdelijke verantwoording voor de uitsluiting van verpleegkundigen

28. Verzoeker neemt er aanstoot aan, dat hij niet eenzelfde toelage kan genieten. Hij meent, met andere woorden, dat hij ongelijk wordt behandeld ofschoon zijn situatie met die van (tand)artsen vergelijkbaar is.

29. De grondwettelijke regels van de gelijkheid en non-discriminatie, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, vereisen dat allen die zich in eenzelfde toestand bevinden op gelijke wijze worden behandeld. Het gelijkheidsbeginsel belet dat een willekeurig onderscheid wordt gemaakt tussen burgers. Het is daarbij niet uitgesloten dat een verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke

verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de genomen maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vaststaat dat er geen re-
delijk verband bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

30. Opdat de Raad een schending van het grondwettelijk gelijkheids-
beginsel zou onderzoeken, komt het de verzoekende partij toe die schending met
concrete en precieze gegevens aan te tonen. Het beginsel raakt immers niet de
openbare orde.

31. De toekenning van de toelage berust op een objectief criterium,
namelijk het feit als personeelslid van het federaal openbaar ambt al dan niet een
functie uitoefenen waarvoor het diploma van master in de geneeskunde of master
in de tandheelkunde is vereist, wegens de specificiteit van de functie. Dit komt
voor als een abstract criterium dat geen persoonlijke appreciatie behoeft.

Uit het Verslag aan de Koning en het administratief dossier blijkt
voorts, als gezien, dat de doelstelling van de verwerende partij er in essentie in
bestaat het federaal openbaar ambt aantrekkelijker te maken voor artsen en tand-
artsen, teneinde te garanderen dat de federale overheidsdiensten voor de essentiële
functies van arts en tandarts voldoende kandidaten kunnen vinden, alsook de aan-
geworven artsen en tandartsen te behouden. Een dergelijke doelstelling komt al
evenzeer legitiem voor.

Ten slotte neemt de Raad aan dat het criterium van onderscheid
ook pertinent, adequaat en relevant is in het licht van het nagestreefde doel. Het
toelagesysteem kan worden geacht het federaal ambt voor de leden van de betrok-
ken beroepsgroep aantrekkelijker te maken, derwijze dat kandidaten voor de be-
trokken functies worden aangetrokken of huidige personeelsleden in die categorie
niet of alleszins minder geneigd zullen zijn de betrekking te verlaten. Evident wor-
den ook andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden dan enkel de verloning
in rekening gebracht om de aantrekkelijkheid van de federale overheid als

werkgever te bepalen, maar het vastgestelde euvel bevindt zich net in de verloning, in vergelijking met de privésector en andere overheden.

32. Verzoeker betoogt dat ‘verpleegkundige’ ook een knelpuntberoep is en dat hij identieke taken uitoefent als de (tand)artsen die sociaal inspecteur zijn. Hij legt daarover geen bijzondere overtuigingsstukken neer. Minstens bedoelt hij het beroep van verpleegkundige in het algemeen, aangezien hij verwijst naar data van de VDAB, en toont hij niet aan dat dit ook het geval is bij de federale overheid én dat dit gelieerd is aan de verloning bij die overheid. Evenzogoed – maar eveneens slechts een hypothese – is het voor de private arbeidsmarkt moeilijk om verpleegkundigen aan te trekken omdat zij verkiezen voor de overheid te werken. Anders dan waartoe de marktvergelijking op aannemelijke wijze doet concluderen voor artsen, maakt verzoeker niet aannemelijk dat eenzelfde groot verschil tussen wat in de private sector of bij andere overheden kan worden verkregen, enerzijds, en de bezoldiging die door de federale overheid wordt aangeboden, anderzijds, aan de basis ligt van een tekort aan verpleegkundigen in het federaal openbaar ambt.

De opmerking dat verzoeker als sociaal inspecteur dezelfde taken uitvoert als zijn collega’s arts/tandarts, gaat eraan voorbij dat de toelage is voorbehouden aan (tand)artsen die zijn tewerkgesteld in een betrekking waarvoor het bezit van dat diploma als voorwaarde is gesteld. Daaruit volgt dat het bestuur heeft geoordeeld dat voor die betrekkingen, ongeacht de uitgevoerde taken, de specifieke kennis en vaardigheden van een arts of tandarts vereist zijn. Slechts bij wijze van voorbeeld mag worden verwezen naar de artikelen 146 en 147 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’, waarin is bepaald dat het aantal artsen-inspecteurs wordt vastgesteld op één arts per schijf van 80.000 rechthebbenden en waarin aan die artsen-inspecteurs specifieke opdrachten worden toegewezen, zoals de uitvoering van de aan de adviserend artsen opgedragen taken controleren inclusief, gebeurlijk, het lichamelijk onderzoek van de rechthebbenden, en de

gerechtigden onderzoeken en een beslissing nemen over hun staat van arbeidsongeschiktheid.

Dat verzoeker ook onderworpen is aan een cumulatieverbod, toont al evenmin aan dat hij zich in eenzelfde situatie bevindt die de toekenning van een arbeidsmarkttoelage verantwoordt.

33. Dat de voor artsen aangetoonde problematiek ook geldt voor verpleegkundigen, blijft dan ook een onbewezen hypothese. Die vaststelling volstaat om de schending van het gelijkheidsbeginsel ingevolge het verschil in behandeling van verpleegkundigen in vergelijking met (tand)artsen, te verwerpen.

e. besluit

34. De schending van de in het middel aangevoerde bepalingen en beginselen is niet aangetoond. Het middel, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

VII. Kosten

35. In de laatste memorie vragen de verzoekers “dat de verzoekende partij enkel het minimum van de rechtsplegingsvergoeding verschuldigd zal zijn”. Zij verzuimen dit verzoek te verantwoorden. Het kan niet worden bijgevalen.

BESLISSING

1. Het verzoekschrift is nietig in zoverre het is ingediend door E.B.

2. De Raad van State verwerpt het beroep, ingesteld door B.W.

3. De verzoekende partijen worden, elk voor de helft, verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de tweede vertegenwoordiger van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig januari tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren