

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.143 van 22 oktober 2024
in de zaak A. 239.716/XII-9676**

In zake : het VRIJ SYNDICAAT VOOR HET OPENBAAR AMBT
 (VSOA)
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Crispyn
 kantoor houdend te 9030 Mariakerke
 Mazestraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
1. de minister van Binnenlandse Zaken
2. de minister van Justitie, belast met Noordzee
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Nathanaëlle Kiekens, Lieselotte Schellekens
en Elise Myin
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 juli 2023, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 29 juni 2023 ‘tot wijziging van het
RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering’.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 257.169 van 10 augustus 2023 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van het
bestreden besluit verworpen.

Bij arrest nr. 258.567 van 24 januari 2024 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 17 oktober 2024.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Crispyn, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Elise Myin, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Werner Weymeersch 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. In het arrest nr. 258.567 van 24 januari 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.567), waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is verworpen, worden de feiten als volgt weergegeven:

“3.1. Het Grondwettelijk Hof heeft met zijn arrest nr. 103/2014 van 10 juli 2014 de regeling vernietigd waarbij, onder meer, een gunstiger pensioenstatuut werd toegekend aan de gewezen personeelsleden van de rijkswacht, dan aan de overige personeelsleden van de politie. Het Hof was van oordeel dat de politiehervorming van 2001 naar één geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus een dergelijk verschil in behandeling niet langer kon verantwoorden. Bijgevolg vernietigde het Hof de gehele preferentiële pensioenregeling voor bepaalde leden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie.

3.2. Daaropvolgend werd het koninklijk besluit van 9 november 2015 ‘houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie’ (hierna: het koninklijk besluit van 9 november 2015) uitgevaardigd. Ingevolge artikel 6 van het koninklijk besluit van 9 november 2015 werd artikel XII.XIII.1 RPPol ingevoerd om te ‘remediëren’ na het hiervoor vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof.

Artikel XII.XIII.1 RPPol luidt:

‘Deel XIIbis. De non-activiteit voorafgaand aan de pensionering

Art. XII.XIII.1. Het personeelslid van het operationeel kader dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014 heeft recht op een non-activiteit voorafgaand aan de pensionering voor zover het ook aan de volgende voorwaarden voldoet:

1° de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt;

2° bij de aanvang van de non-activiteit, ten minste twintig aanneembare dienstjaren in de openbare sector tellen voor de opening van het recht op pensioen, met uitsluiting van de bonificaties voor studies en van andere periodes die voor de vaststelling van de wedde in aanmerking worden genomen;

3° op het einde van de non-activiteit, die een maximale duur van vier jaar heeft, voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op vervroegd pensioen, vermeld in artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering van de pensioenregelingen. In afwijking van het eerste lid, 1°, moeten de officieren die vóór 10 juli 2014 een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 58 jaar hadden, op het ogenblik van het aanvangen van de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering de leeftijd hebben van ten minste 60 jaar.’

In het verslag aan de Koning (BS 26 juli 2023, ed. 2, blz. 62658) wordt nog vermeld dat conform het regeerakkoord, de uittrederegeling in ieder geval geldt tot en met 2019.

3.3. Het protocolakkoord 537/1 van 28 januari 2022 vermeldt met betrekking tot de regeling van de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (hierna: NAVAP) het volgende:

‘1. Reglementaire basis NAVAP

Art. XII.XIII.1. RPPol: Het personeelslid van het operationeel kader dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli

2014 heeft recht op een non-activiteit voorafgaand aan de pensionering voor zover het ook aan de volgende voorwaarden voldoet:

1° de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt;

2° bij de aanvang van de non-activiteit, ten minste twintig aanneembare dienstjaren in de openbare sector tellen voor de opening van het recht op pensioen, met uitsluiting van de bonificaties voor studies en van andere periodes die voor de vaststelling van de wedde in aanmerking worden genomen;

3° op het einde van de non-activiteit, die een maximale duur van vier jaar heeft, voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op vervroegd pensioen, vermeld in artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering van de pensioenregelingen.

Het Koninklijk Besluit van 9 november 2015 houdende bepalingen inzake het eindeloopbaanregime voor personeelsleden van het operationeel kader van de geïntegreerde politie voorziet in het Verslag aan de Koning dat "... de politie in een vergelijkbare toestand (wordt) geplaatst als die van de andere veiligheidssectoren, zijnde met een eigen uittrederegeling die zal gelden tot alle regelingen van vervroegde uittreding in de federale openbare sector, met inbegrip van dit besluit, aangepast worden in uitvoering van het Regeerakkoord en nadat besprekingen werden gevoerd in het Nationaal Pensioencomité over de zware beroepen".

2. Conclusie

In het raam van de kwantitatieve sectorale onderhandelingen en bij wijze van tijdelijk tussenakkoord, hechten de overheid en de instemmende representatieve vakbonden (ACOD/ACV/NSPV en VSOA) hun akkoord aan de inhoud van voorliggende fiche, met hun respectieve opmerkingen zoals gevoegd bij dit protocol.

De Minister erkent dat de bestaande regeling voor non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (of NAVAP), zoals vormgegeven door het KB van 9 november 2015, een essentieel onderdeel is van de onderhandelingen voor de vakbonden. Binnen het huidige, bovenvermelde (KB), kader zal er gezocht worden naar methoden om de NAVAP te optimaliseren richting bijkomende activering van de betrokken doelgroep, om de kostprijs ervan in de toekomst te verminderen. Daarbij zal ook rekening gehouden worden met de bestaande uittrederegelingen voor andere zware beroepen bij de overheid en de besprekingen binnen de federale regering over een globale pensioenhervorming.'

3.4. De 'Notificaties meerjarenbegroting 2023-2024' vermelden met betrekking tot de NAVAP het volgende (blz. 43-44):

'Sectoraal akkoord Geïntegreerde Politie – NAVAP

Gevolg gevend aan de beslissing van de ministerraad van 1 april 2022, wordt met ingang van 1 oktober 2023 de pecuniaire herwaardering ter uitvoering van het sectoraal akkoord GPI geïmplementeerd. Op 1 oktober 2023 zal een eerste stap genomen worden inzake de uitvoering van het sectoraal akkoord (45%), op 1 oktober 2024 de volgende stap (90%) en vanaf 1 oktober 2025 (100%) zal het akkoord op kruissnelheid worden uitgevoerd.

Dit gebeurt via een structurele vermeerdering op de personeelskredieten van de federale politie en middels bijkomende dotaties aan de lokale politiezones, met als doel hen voor 100% te compenseren.

De eventuele meerkost die voortvloeit uit de implementatie van het kwalitatief luik van het sectoraal akkoord GPI gebeurt binnen de bestaande kredieten.

De kredieten voorzien voor het sectoraal akkoord GPI van zowel de federale als de lokale politie worden geblokkeerd in afwachting van validering door de ministerraad van een ontwerp van koninklijk besluit van de minister van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de uitdoving van NAVAP, volgens het hiernavolgend schema (gespreid t.e.m. 2030):

- de leeftijd van 58 jaar, voorzien in art. 12.13.1., eerste lid, 1° van het koninklijk

besluit van 30 maart 2001 wordt vervangen door de leeftijd van

- 58 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;
- 59 jaar vanaf 1 oktober 2025;
- 59 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;
- 60 jaar vanaf 1 januari 2030,
- de leeftijd van 60 jaar, voorzien in art. 12.13.1., tweede lid, van hetzelfde koninklijk besluit wordt vervangen door de leeftijd van
- 60 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;
- 61 jaar vanaf 1 oktober 2025;
- 61 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;
- 62 jaar vanaf 1 januari 2030,
- de maximale duur van NAVAP, die heden 4 jaar bedraagt, wordt vervangen door een maximale duur van

- 3,5 jaar vanaf 1 oktober 2023;
- 3 jaar vanaf 1 oktober 2025;
- 2,5 jaar vanaf 1 oktober 2027;
- 2 jaar vanaf 1 januari 2030,

- In afwijking van artikel 12.13.1., wordt het recht op een non-activiteit voorafgaand aan de pensionering afgeschaft voor personeelsleden van het operationeel kader en officieren die ten laatste op 31.12.2030 niet voldoen aan de voorwaarden voor het recht op een dergelijke non-activiteit voorafgaand aan de pensionering.

De budgettaire middelen van 15.627 kEUR per jaar die werden voorzien in de notificaties van de begrotingsopmaak 2022 voor het federale luik van het NAVAP systeem, zullen op basis van het uitdovingsschema hierboven verminderd worden.

Deze middelen zullen gebruikt worden ter financiering van het sectoraal akkoord. De budgettaire middelen zullen voorzien worden binnen de algemene interdepartementale provisie om bij een [...] finale verdeling over basisallocatie te worden herverdeeld.

Budgettaire kost: (BA 06.90.10.01.00.01)

2023 : 15.300 kEUR

2024 : 76.500 kEUR

2025 : 125.800 kEUR

Vanaf 2026 : 136.000 kEUR'

3.5. Op basis hiervan wordt een ontwerp van koninklijk besluit uitgewerkt dat wordt voorgelegd aan het onderhandelingscomité 567 voor de politiediensten op 11 januari 2023. De notulen van de vergadering van dat onderhandelingscomité vermelden:

‘De voorzitter opent de vergadering. Op 18 oktober 2022 heeft de Ministerraad na het budgettair conclaaf beslist dat er een uitdooftscenario moest uitgetekend worden voor de NAVAP. Het voorliggend OKB is de weerslag van die beslissing van de voltallige regering.

[...]

De voorzitter antwoordt dat hij geen onderhandelingsmarge heeft met betrekking tot dit dossier. Hij herhaalt de rechtsgeldigheid van zowel de uitnodiging als de samenstelling van de overheidsdelegatie (zie notulen HOC 325).

[...]

Het NSPV en de ACOD hekelen de manier van werken: dit is geen onderhandeling, maar een tekst opleggen en het schrappen van een verworven recht.

Het NSPV vraagt naar de motivering van de voorzitter om niet verder te onderhandelen over dit OKB. Het dringt aan op de correcte uitvoering van het sectoraal akkoord.

De ACOD vraagt de positie van de Minister van Pensioenen. Waarom is deze niet aanwezig of vertegenwoordigd op dit OCP?

Het ACV vraagt duidelijkheid: bestaat het sectoraal akkoord nog dat werd ondertekend door het VSOA en het NSPV? Het ACV heeft alle vertrouwen in de overheid en haar vertegenwoordigers verloren. Het vreest dat de harde wijze waarop de overheid zich nu opstelt, nefast zal zijn voor onderhandelingen in de toekomst. Het vertrouwen terug opbouwen zal moeilijk worden. Bovendien wordt het imago van de overheid én de politie op deze manier door het slijk gehaald.

De voorzitter legt uit dat de dringendheid wel degelijk bestaat omdat de geplande loonsverhoging in de begroting in evenwicht moet zijn en dit door het schrappen van de NAVAP. De begrotingscontrole wordt uitgevoerd begin april.

De voorzitter last een pauze in.

Na de pauze stelt de voorzitter dat de overheid bij haar beslissing blijft: dit OKB ligt voor ter onderhandeling, maar er is geen marge. Worden er in de toekomst pensioenregelingen uitgewerkt voor bepaalde categorieën van beroepen, dan is het niet ondenkbaar dat de politie daarin opgenomen zal worden.

De ACOD begrijpt niet dat de overheid de NAVAP en de hervvalorisering aan elkaar linkt. Volgens hem zet de overheid op deze manier de personeelsleden tegen elkaar op. De ACOD heeft van bij het begin van de sectorale onderhandelingen gemeend dat er geen budget beschikbaar was, dit blijkt nu en de geloofwaardigheid van de minister van Binnenlandse Zaken daalt verder.

Het NSPV zegt duidelijk dat deze manier van “onderhandelen” tegen elke vorm van sociaal overleg ingaat. Dit gaat ook in tegen de Europese wetgeving. De vakorganisaties zullen de overheid dan op een ander forum laten dagvaarden.

De vakorganisaties willen dat de voogdijministers en de minister van Pensioenen zelf aanwezig zijn om dit debat ten gronde te voeren.

Het ACV stelt vast dat het voorliggende OKB geen enkele budgettaire impact heeft. De kern en de regering worden dus niet correct geïnformeerd en beide thema's zijn onterecht door de overheid aan elkaar gelinkt. De politie wordt niet correct behandeld en de voorzitter verklaart op deze manier de oorlog aan de vakorganisaties.

Het VSOA ergert zich aan de leugens van de overheid. In dit dossier, maar ook bv. in het dossier HINP BS. De voorzitter plaatst het op de agenda van het OCP 568 voor onderhandelingen, terwijl het dossier al in het pleegvormmentraject zit.

De ACOD zal andere publieke sectoren betrekken in deze stakingsaanzeggingen en dreigt ermee het land lam te leggen en stakingspiketten te organiseren voor onder andere de Kroontuinen en het RAC.

De vakorganisaties vragen duidelijkheid: zal de overheid haar eigen sectoraal protocolakkoord niet respecteren?

De voorzitter zegt dat hij niet antwoordt op deze vraag.

Het NSPV en het VSOA stellen dat ze enkel een mandaat hebben om met de voogdijministers te onderhandelen. De vakorganisaties zijn het vertrouwen in de vertegenwoordigers die vandaag aanwezig zijn helemaal kwijt. Ze begrijpen trouwens niet dat de Ministers voor zo'n belangrijk dossier niet zelf aanwezig zijn. De ACOD stelt vast dat de voorzitter geen politiek mandaat heeft om te onderhandelen. Het eist bovendien de aanwezigheid van de Minister van Pensioenen als het over deze materie gaat.

Het ACV vraagt het standpunt van de VCLP.

De VCLP antwoordt dat zowel de VCLP als de Raad van Burgemeesters een negatief advies hebben gegeven over dit dossier. De Minister is hiervan op de hoogte.

De voorzitter zegt te laten akteren dat de vakorganisaties weigeren te onderhandelen.

De vakorganisaties vinden deze zin niet correct: het punt moet in voortzetting worden geplaatst zodat over de inhoud van dit dossier kan onderhandeld worden met de juiste mensen rond tafel, nl. de voogdijministers en de minister van

Pensioenen. Het is de voorzitter die zelf stelt geen marge te hebben en dus per definitie niet de correcte persoon is om deze onderhandelingen te voeren. De ACOD vraagt naar de cijfergegevens in verband met de NAVAP. Hoeveel personeelsleden zijn betrokken?

(...)

DGR/Legal licht toe dat bij absoluut onveranderde omstandigheden vanaf 2032 ongeveer 1.000 personeelsleden uit de boot zullen vallen, vanaf 2040 zal dit aantal dalen naar een 500-tal.

Het ACOD is niet tevreden met deze vage schatting en wil concrete cijfers in een duidelijke tabel, zoals dit vroeger ook gebeurde.

Het VSOA stelt vast dat er dus geen nauwkeurige berekeningen bestaan en dat de budgettaire pasmunt die gebruikt wordt, ook alweer een leugen betreft. Het betwijfelt sterk of de Lokale Politie zo'n groot aantal aangepaste functies kan voorzien binnen hun korps, het betwijfelt ook sterk of DGR daartoe in staat is voor de Federale Politie.

Het wil aanvullend weten hoeveel aangepaste functies er gecreëerd zijn, hoeveel aangepaste functies nu worden ingevuld en hoeveel budget hiervoor in de toekomst moet voorzien worden.

DGR antwoordt dat DRP werkt aan een geüpdatete lijst met aangepaste functies. De berekende prognoses voor de Federale Politie bestaan en zijn correct, de financiële impactprognoses bestaan voor zowel het huidige systeem als het uitdoerscenario.

De vakorganisaties begrijpen niet dat deze informatie niet wordt toegevoegd als documentatie voor dit OCP. Ook de regering en de Kern is niet op de hoogte van de cijfermatige details. Het is onbekend wat dit de Staat zal kosten of opbrengen. Op welke basis wordt de link met de loonsverhoging in het sectoraal akkoord gelegd.

De gemoederen raken verhit.

De vakorganisaties eisen:

- de aanwezigheid van de minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Pensioenen;
- de ter beschikking stelling van de bestaande documentatie;
- de overmaking van de gedetailleerde cijfergegevens;
- de overmaking van het advies van de VCLP en de Raad van Burgemeesters;
- het op de hoogte brengen van de Regering van dit punt.

De voorzitter onderbreekt de vergadering.

Na de onderbreking stelt de voorzitter dat hij de vergadering afsluit. Hij vraagt het standpunt van de vakorganisaties.

De vakorganisaties antwoorden dat de onderhandelingen niet kunnen afgesloten worden, omdat:

- de voltallige documentatie niet werd overgemaakt;
- de vakorganisaties enkel een mandaat hebben om te onderhandelen met de voogdijministers.

De voorzitter neemt hier akte van.'

3.6. Op 29 juni 2023 wordt het koninklijk besluit 'tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering' genomen (BS 26 juli 2023, ed. 2, blz. 62659). Het luidt:

'Artikel 1. Artikel XII.XIII.1 RPPol, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 november 2015, wordt vervangen als volgt:

"Art. XII.XIII.1. Het personeelslid van het operationeel kader dat een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 54, 56 of 58 jaar genoot vóór 10 juli 2014 heeft recht op een non-activiteit voorafgaand aan de pensionering voor zover het uiterlijk op 31 december 2030 ook aan de volgende voorwaarden voldoet:

1° de leeftijd van 58 jaar hebben bereikt, verhoogd naar ten minste:

- a) 58 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;
- b) 59 jaar vanaf 1 oktober 2025;

c) 59 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;

d) 60 jaar vanaf 1 januari 2030;

2° bij de aanvang van de non-activiteit, ten minste twintig aanneembare dienstjaren in de openbare sector tellen voor de opening van het recht op pensioen, met uitsluiting van de bonificaties voor studies en van andere periodes die voor de vaststelling van de wedde in aanmerking worden genomen;

3° op het einde van de non-activiteit voldoen aan de voorwaarden om aanspraak te maken op vervroegd pensioen, vermeld in artikel 46 van de wet van 15 mei 1984 houdende maatregelen tot harmonisering van de pensioenregelingen, waarbij de non-activiteit een maximale duur heeft van vier jaar, verminderd naar:

a) 3 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;

b) 3 jaar vanaf 1 oktober 2025;

c) 2 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;

d) 2 jaar vanaf 1 januari 2030.

In afwijking van het eerste lid, 1°, moeten de officieren die vóór 10 juli 2014 een preferentiële vervroegde pensioenleeftijd van 58 jaar hadden, op het ogenblik van het aanvangen van de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering de leeftijd hebben van ten minste 60 jaar, verhoogd naar ten minste:

a) 60 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2023;

b) 61 jaar vanaf 1 oktober 2025;

c) 61 jaar en 6 maanden vanaf 1 oktober 2027;

d) 62 jaar vanaf 1 januari 2030.”.

Art. 2. Dit besluit treedt in werking op 1 oktober 2023.

Art. 3. Deel XII.bis van het RPPol, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 9 november 2015, treedt buiten werking op 31 december 2032.’

Dit is het bestreden besluit.”

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij voert 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: wet van 24 maart 1999). Zij zet onder meer uiteen dat de bevoegde overheid de ontwerpen en grondregelingen van onder andere het administratief statuut, waaronder de regeling van de administratieve standen, alleen kan vaststellen na onderhandeling met de representatieve vakorganisaties in het daartoe opgerichte comité. Het bestreden besluit inzake de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering (hierna: de NAVAP) is aldus onderhandelingsmaterie. Volgens de verzoekende partij is het bestreden besluit slechts “[p]uur voor de vorm” aan onderhandeling onderworpen, maar is er van volwaardige onderhandelingen zoals

bedoeld door de wetgever geen sprake geweest. Ter ondersteuning van dit standpunt voert de verzoekende partij drie argumenten aan. Ten eerste wijst zij erop dat uit het protocol blijkt dat voor de vakorganisaties de onderhandelingen niet konden worden afgesloten omdat zij noodzakelijke documentatie niet ontvingen, met name 1) de bestaande documentatie, 2) de gedetailleerde cijfergegevens en 3) de negatieve adviezen van de Vaste Commissie van de Lokale Politie (hierna: de VCLP) en van de Raad van Burgemeesters. Ondanks de vraag naar deze documentatie en informatie, nodig om een onderbouwd standpunt te kunnen innemen en een grondige bespreking te kunnen voeren, is de verwerende partij zonder meer overgegaan tot het uitvoeren van het bestreden besluit. Als tweede argument voert de verzoekende partij aan dat de overheid tot tweemaal toe uitdrukkelijk heeft verklaard dat er geen onderhandelingsmarge was, waarmee de overheid liet verstaan dat het standpunt dat de representatieve vakorganisaties zouden innemen totaal irrelevant was. Volwaardige onderhandelingen vereisen dat de representatieve vakorganisaties de gelegenheid krijgen om een onderbouwd standpunt in te nemen en te verdedigen en dat daarover op een ernstige wijze wordt onderhandeld waarbij de verschillende standpunten worden in acht genomen. Als de overheid aangeeft dat aan het ontwerpbesluit niets kan worden veranderd, is er geen sprake van echte onderhandelingen. Ten derde wijst de verzoekende partij erop dat de representatieve vakorganisaties de aanwezigheid van de voogdijministers eisten om te onderhandelen. Deze eis was ingegeven door de polemiek naar aanleiding van het “sectoraal akkoord politie 2022”, waarbij de minister van Justitie naderhand verklaarde dat de namens hem tijdens de onderhandelingen aanwezige persoon niet door hem zou zijn gemandateerd. De representatieve vakorganisaties wensten te vermijden dat dit zich zou herhalen. De aanwezigheid van de ministers was des te meer vereist, daar de overheidsdelegatie aangaf niet te mogen onderhandelen over de inhoud van het ontwerpbesluit, terwijl de representatieve vakorganisaties waarachtige onderhandelingen wilden voeren. Tot slot voert de verzoekende partij aan dat één en ander des te stringenter moet worden beoordeeld, daar het recht op collectief onderhandelen een in artikel 23 van de Grondwet opgenomen grondrecht is.

5. In de memorie van antwoord voert de verwerende partij aan dat zij de op haar rustende onderhandelingsplicht wel degelijk heeft nageleefd. Zij heeft getracht te onderhandelen met de representatieve vakorganisaties en daarbij de relevante documentatie gevoegd, doch de vakorganisaties hebben geweigerd om over de voorgestelde regelgeving te onderhandelen. Na een toelichting bij de toepasselijke regelgeving besluit de verwerende partij dat over het bestreden besluit weliswaar moest worden onderhandeld, maar dat die onderhandelingsplicht niet moet worden “overdreven”. Een “niet-extensieve interpretatie” van het begrip onderhandelingen is vereist, gelet op “de remmende invloed op het normale spel van de wet”. De onderhandelingsplicht strekt ertoe de representatieve vakorganisaties de kans te geven hun standpunt te uiten, maar houdt niet in dat een akkoord moet worden gevonden. De onderhandelingsplicht is een loutere inspanningsverbintenis. Verder leidt de afwezigheid van één of meer regelmatig opgeroepen leden niet tot de ongeldigheid van de onderhandelingen. Vervolgens licht de verwerende partij toe dat te dezen de onderhandelingsplicht is nageleefd. Zij wijst vooreerst op de context van de onderhandelingen, waaronder de beslissing van de Ministerraad dat de meerkost van de loonsverhoging, voorwerp van het protocolakkoord 537/1 van 28 januari 2022, moest worden gefinancierd en gecompenseerd door de geleidelijke uitdoving van de NAVAP. De uitdoving van de NAVAP – voorwerp van het bestreden besluit – is volgens de verwerende partij dus ingegeven door “noodzakelijke budgettaire beslissingen”. In het licht daarvan werd een ontwerp van koninklijk besluit voorgelegd aan het onderhandelingscomité van 11 januari 2023. Daarbij moest de verwerende partij aangeven dat de budgettaire ruimte om het ontwerp aan te passen beperkt was. De notulen van de vergadering van het onderhandelingscomité 567 van 11 januari 2023 benadrukken dit volgens de verwerende partij en het is in deze context dat de voorzitter antwoordde dat er “geen onderhandelingsmarge” was. Dit hield volgens de verwerende partij echter niet in dat het niet mogelijk was om over “de modaliteiten van de uitdoofregeling” te onderhandelen, weliswaar “met respect voor de budgettaire context”. Zij wijst erop dat het standpunt dat er geen onderhandelingsmarge was, in het navolgend onderhandelingscomité 568 van 18 januari 2023 verder werd toegelicht door een boodschap van het kabinet Binnenlandse Zaken voor te lezen, en geenszins impliceerde dat er niet kon worden

onderhandeld over het uitdoofscenario zelf, maar veeleer dat deze onderhandeling over een matiging van de voorgestelde NAVAP-uitdoofregeling niet los stond van een mogelijke heronderhandeling van de voorwaardelijk overeengekomen loonsverhoging. Volgens de verwerende partij koos geen van de representatieve vakorganisaties ervoor om over specifieke punten inzake de NAVAP nog onderhandelingen te voeren en blijkt dit uit het “verdere verloop van de onderhandelingen”. De verwerende partij wijst erop dat uit de notulen van de vergadering van 11 januari 2023 blijkt dat de voorzitter wel de vergadering afsloot, maar niet de onderhandelingen, en dat het de representatieve vakorganisaties vrijstond om de onderhandelingen over het ontwerp verder te zetten in een navolgende vergadering of opmerkingen te geven, binnen de periode van 30 dagen bedoeld in artikel 25 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’. Volgens de verwerende partij werd wel degelijk getracht de onderhandelingen verder te zetten op het daaropvolgende onderhandelingscomité 568 van 18 januari 2023, wat blijkt uit de toevoeging van een agendapunt over de “regelmatigheid van de werking van het OCP en NAVAP”. Het is de verzoekende partij die namens het gemeenschappelijk vakbondsfront aankondigde “niet meer deel te nemen aan de onderhandelingscomités, de overlegcomités en de werkgroepen die eruit voortvloeien”. Volgens de verwerende partij is dan ook aan de vormvereiste van de onderhandelingsplicht voldaan. De afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties werden op regelmatige wijze uitgenodigd, zij ontvingen de beschikbare informatie, zij kregen de kans hun standpunt kenbaar te maken en zij deden dat ook. Het was vervolgens hun eigen keuze om afwezig te blijven en geen opmerkingen te formuleren bij het ontwerp van de tekst van protocol 569/1. De representatieve vakorganisaties kunnen niet vereisen dat de voogdijministers persoonlijk deelnemen aan de onderhandelingen.

In de laatste memorie herneemt de verwerende partij in wezen haar argumentatie zoals uiteengezet in de memorie van antwoord. De verwerende partij voegt daaraan toe dat het auditorsverslag een verkeerde definitie van het begrip “onderhandelingen” hanteert. Er moet geen beroep worden gedaan op de

ruimere definitie in “van Dale”, daar de regelgeving het begrip “onderhandelingen” zelf voldoende duidt en wel in de zin zoals door de verwerende partij in de memorie van antwoord uiteengezet. De verwerende partij handhaaft dan ook het standpunt dat er daadwerkelijk onderhandelingen hebben plaatsgevonden.

Beoordeling

6. Artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 luidt:

“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;

[...]

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.

[...].”

Artikel 2 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: koninklijk besluit van 8 februari 2001) bepaalt:

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

[...]

12° de administratieve standen, de omstandigheden waardoor ze worden bepaald en hun gevolgen op de toestand van de personeelsleden met inbegrip van de regeling inzake vakantie of verlof of ter beschikkingstelling;

[...].”

7. De wettelijke verplichting om over welbepaalde aangelegenheden, zoals te dezen de wijziging van de regeling inzake de NAVAP, vooraf met de representatieve vakorganisaties te onderhandelen, vloeit voort uit artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, samengelezen met artikel 2, 12°, van het

koninklijk besluit van 8 februari 2001. Hierover bestaat tussen de partijen geen betwisting.

Wel het voorwerp van betwisting is of te dezen, voorafgaand aan het aannemen van het bestreden besluit, de wettelijke voorgeschreven onderhandelingen daadwerkelijk zijn gevoerd. Om die vraag te kunnen beantwoorden moet voorafgaand worden bepaald wat onder het begrip ‘onderhandeling’ in de zin van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 moet worden verstaan.

8. De parlementaire voorbereiding van de wet van 24 maart 1999 benadrukt dat het de bedoeling was van de wetgever dat de sui-generisregeling 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: 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 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 [...] – 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 bestuursverhouding 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 onderhandeling 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 onderhandeling 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 [...] 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.

9. Hoewel de verwerende partij aldus kan worden bijgevalen dat de onderhandelingsplicht niet vereist dat de partijen tot een akkoord komen binnen het onderhandelingscomité, wordt zij niet bijgevalen in het standpunt dat aan de vormvereiste van de onderhandelingsplicht is voldaan door het loutere gegeven dat de afgevaardigden van de representatieve vakorganisaties op regelmatige wijze werden uitgenodigd, zij de beschikbare documentatie ontvingen – wat te dezen door de verzoekende partij overigens wordt betwist –, zij de kans kregen hun standpunt kenbaar te maken en zij dat ook daadwerkelijk deden. Uit de wetsgeschiedenis blijkt immers dat het de bedoeling van de wetgever was om via de onderhandeling de deelnemende partijen samen oplossingen te laten zoeken, wat – zoals de verzoekende partij aanvoert – echte gesprekken en een echte discussie vereist met respect voor woord en wederwoord. Het standpunt van de verwerende partij dat de onderhandelingsplicht “niet overdreven” moet worden, doet niet anders oordelen. Het berust immers op een verkeerd uitgangspunt over wat de onderhandelingsplicht inhoudt, zoals hiervoor uiteengezet.

10. Vervolgens rijst de vraag of te dezen aan deze plicht tot voorafgaand onderhandelen met de representatieve vakorganisaties is voldaan.

In de aanhef van het bestreden besluit wordt verwezen naar “het protocol van onderhandeling nr. 567 van het onderhandelingscomité voor de politiediensten van 11 januari 2023”. De notulen van die vergadering vermelden het volgende:

“De voorzitter opent de vergadering. Op 18 oktober 2022 heeft de Ministerraad na het budgettair conclaaf beslist dat er een uitdoofscenario moest uitgetekend worden voor de NAVAP. Het voorliggend OKB is de weerslag van die beslissing van de voltallige regering.

Het VSOA reageert dat het gemeenschappelijk vakbondsfront een nationale stakingsaanzegging zal indienen met volgende punten:

[...]

De voorzitter antwoordt dat hij geen onderhandelingsmarge heeft met betrekking tot dit dossier. Hij herhaalt de rechtsgeldigheid van zowel de uitnodiging als de samenstelling van de overheidsdelegatie (zie notulen HOC 325).

[...]

Het NSPV en de ACOD hekelen de manier van werken: dit is geen onderhandeling, maar een tekst opleggen en het schrappen van een verworven recht.

Het NSPV vraagt naar de motivering van de voorzitter om niet verder te onderhandelen over dit OKB. Het dringt aan op de correcte uitvoering van het sectoraal akkoord.

De ACOD vraagt de positie van de Minister van Pensioenen. Waarom is deze niet aanwezig of vertegenwoordigd op dit OCP?

Het ACV vraagt duidelijkheid: bestaat het sectoraal akkoord nog dat werd ondertekend door het VSOA en het NSPV? Het ACV heeft alle vertrouwen in de overheid en haar vertegenwoordigers verloren. Het vreest dat de harde wijze waarop de overheid zich nu opstelt, nefast zal zijn voor onderhandelingen in de toekomst. Het vertrouwen terug opbouwen zal moeilijk worden. Bovendien wordt het imago van de overheid én de politie op deze manier door het slijk gehaald.

De voorzitter legt uit dat de dringendheid wel degelijk bestaat omdat de geplande loonsverhoging in de begroting in evenwicht moet zijn en dit door het schrappen van de NAVAP. De begrotingscontrole wordt uitgevoerd begin april.

De voorzitter last een pauze in.

Na de pauze stelt de voorzitter dat de overheid bij haar beslissing blijft: dit OKB ligt voor ter onderhandeling, maar er is geen marge. Worden er in de toekomst pensioenregelingen uitgewerkt voor bepaalde categorieën van beroepen, dan is het niet ondenkbaar dat de politie daarin opgenomen zal worden.

De ACOD begrijpt niet dat de overheid de NAVAP en de hervvalorisering aan elkaar linkt. Volgens hem zet de overheid op deze manier de personeelsleden tegen elkaar op. De ACOD heeft van bij het begin van de sectorale onderhandelingen gemeend dat er geen budget beschikbaar was, dit blijkt nu en de geloofwaardigheid van de minister van Binnenlandse Zaken daalt verder.

Het NSPV zegt duidelijk dat deze manier van 'onderhandelen' tegen elke vorm van sociaal overleg ingaat. Dit gaat ook in tegen de Europese wetgeving. De vakorganisaties zullen de overheid dan op een ander forum laten dagvaarden.

De vakorganisaties willen dat de voogdijministers en de minister van Pensioen zelf aanwezig zijn om dit debat ten gronde te voeren.

Het ACV stelt vast dat het voorliggende OKB geen enkele budgettaire impact heeft. De kern en de regering worden dus niet correct geïnformeerd en beide thema's zijn onterecht door de overheid aan elkaar gelinkt. De politie wordt niet correct behandeld en de voorzitter verklaart op deze manier de oorlog aan de vakorganisaties.

Het VSOA ergert zich aan de leugens van de overheid. In dit dossier, maar ook bv. in het dossier HINP BS. De voorzitter plaatst het op de agenda van het OCP 568 voor onderhandelingen, terwijl het dossier al in het pleegvormmentraject zit.

De ACOD zal andere publieke sectoren betrekken in deze stakingsaanzeggingen en dreigt ermee het land lam te leggen en stakingspiketten te organiseren voor onder andere de Kroontuinen en het RAC.

De vakorganisaties vragen duidelijkheid: zal de overheid haar eigen sectoraal protocolakkoord niet respecteren?

De voorzitter zegt dat hij niet antwoordt op deze vraag.

Het NSPV en het VSOA stellen dat ze enkel een mandaat hebben om met de voogdijministers te onderhandelen. De vakorganisaties zijn het vertrouwen in de vertegenwoordigers die vandaag aanwezig zijn helemaal kwijt. Ze begrijpen trouwens niet dat de Ministers voor zo'n belangrijk dossier niet zelf aanwezig zijn. De ACOD stelt vast dat de voorzitter geen politiek mandaat heeft om te onderhandelen. Het eist bovendien de aanwezigheid van de Minister van Pensioenen als het over deze materie gaat.

Het ACV vraagt het standpunt van de VCLP.

De VCLP antwoordt dat zowel de VCLP als de Raad van Burgemeesters een negatief advies hebben gegeven over dit dossier. De Minister is hiervan op de hoogte.

De voorzitter zegt te laten akteren dat de vakorganisaties weigeren te onderhandelen.

De vakorganisaties vinden deze zin niet correct: het punt moet in voortzetting worden geplaatst zodat over de inhoud van dit dossier kan onderhandeld worden met de juiste mensen rond tafel, nl. de voogdijministers en de minister van Pensioenen. Het is de voorzitter die zelf stelt geen marge te hebben en dus per definitie niet de correcte persoon is om deze onderhandelingen te voeren.

De ACOD vraagt naar de cijfergegevens in verband met de NAVAP. Hoeveel personeelsleden zijn betrokken?

De voorzitter onderbreekt de vergadering.

DGR/Legal licht toe dat bij absoluut onveranderde omstandigheden vanaf 2032 ongeveer 1.000 personeelsleden uit de boot zullen vallen, vanaf 2040 zal dit aantal dalen naar een 500-tal.

De ACOD is niet tevreden met deze vage schatting en wil concrete cijfers in een duidelijke tabel, zoals dit vroeger ook gebeurde.

Het VSOA stelt vast dat er dus geen nauwkeurige berekeningen bestaan en dat de budgettaire pasmunt die gebruikt wordt, ook alweer een leugen betreft. Het betwijfelt sterk of de Lokale Politie zo'n groot aantal aangepaste functies kan voorzien binnen hun korps, het betwijfelt ook sterk of DGR daartoe in staat is voor de Federale Politie.

Het wil aanvullend weten hoeveel aangepaste functies er gecreëerd zijn, hoeveel aangepaste functies nu worden ingevuld en hoeveel budget hiervoor in de toekomst moet voorzien worden.

DGR antwoordt dat DRP werkt aan een geüpdatete lijst met aangepaste functies. De berekende prognoses voor de Federale Politie bestaan en zijn correct, de financiële impactprognoses bestaan voor zowel het huidige systeem als het uitdoofscenario.

De vakorganisaties begrijpen niet dat deze informatie niet wordt toegevoegd als documentatie voor dit OCP. Ook de regering en de Kern is niet op de hoogte van de cijfermatige details. Het is onbekend wat dit de Staat zal kosten of opbrengen. Op welke basis wordt de link met de loonsverhoging in het sectoraal akkoord gelegd.

De gemoederen geraken verhit.

De vakorganisaties eisen:

- de aanwezigheid van de minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Pensioenen;
- de ter beschikking stelling van de bestaande documentatie;
- de overmaking van de gedetailleerde cijfergegevens;
- de overmaking van het advies van de VCLP en de Raad van Burgemeesters;
- het op de hoogte brengen van de Regering van dit punt.

De voorzitter onderbreekt de vergadering.

Na de onderbreking stelt de voorzitter dat hij de vergadering afsluit. Hij vraagt het standpunt van de vakorganisaties.

De vakorganisaties antwoorden dat de onderhandelingen niet kunnen afgesloten worden, omdat:

- de voltallige documentatie niet werd overgemaakt;
- de vakorganisaties enkel een mandaat hebben om te onderhandelen met de voogdijministers.

De voorzitter neemt hier akte van.”

Gelet op wat onder het begrip “onderhandeling” in de zin van artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 moet worden verstaan (zie *supra*, nrs. 8-9) blijkt uit deze notulen dat niet daadwerkelijk werd onderhandeld over het ontwerp

van bestreden besluit. Dit blijkt vooreerst uit de uitspraken van de voorzitter van het onderhandelingscomité. Stellen dat “hij geen onderhandelingsmarge heeft met betrekking tot dit dossier” en nog “dat de overheid bij haar beslissing blijft: dit OKB ligt voor ter onderhandeling, maar er is geen marge” komt er in wezen op neer dat er niet kan worden onderhandeld. Uit het verloop van de vergadering van het onderhandelingscomité blijkt ook dat de representatieve vakorganisaties herhaaldelijk hebben aangekaart dat er van daadwerkelijke onderhandelingen geen sprake is en ook op (het verderzetten van de) onderhandelingen hebben aangedrongen. Wanneer de voorzitter zegt “te laten akteren dat de vakorganisaties weigeren te onderhandelen”, repliceren zij dat die zin niet correct is en dat “het punt [...] in voortzetting [moet] worden geplaatst zodat over de inhoud van dit dossier kan onderhandeld worden met de juiste mensen rond de tafel”. Tevens blijkt dat, wanneer de voorzitter de vergadering wil afsluiten en het standpunt van de representatieve vakorganisaties vraagt, die antwoorden dat de onderhandelingen niet kunnen worden afgesloten, waarna de voorzitter daar louter akte van neemt en de vergadering toch sluit. Aldus blijkt dat tijdens het onderhandelingscomité 567 van 11 januari 2023 vooral is gediscussieerd over de vraag tot daadwerkelijke onderhandelingen, maar dat van inhoudelijke onderhandelingen geen sprake is. Het ontwerp van bestreden besluit werd voorgelegd als een voldongen feit, waarover enkel “het standpunt” van de representatieve vakorganisaties werd gevraagd.

11. De uiteenzetting door de verwerende partij van de context waarbinnen het bestreden besluit moet worden gezien, alsook van de budgettaire beperkingen, doet niet anders oordelen. De verwerende partij toont daarmee immers niet aan waarom deze context zou beletten om aan de onderhandelingsplicht te voldoen.

12. Het argument van de verwerende partij dat de budgettaire ruimte om het ontwerp aan te passen “beperkt was” en dat kon worden onderhandeld “over de modaliteiten van de uitdoofregeling” “weliswaar met respect voor de budgettaire context” blijkt nergens uit, al zeker niet uit de notulen van de vergadering van het onderhandelingscomité 567 van 11 januari 2023 die duidelijk

maken dat er “geen” onderhandelingsmarge was. Het doet evenmin anders oordelen.

13. De verwerende partij wijst er nog op dat het standpunt dat er geen onderhandelingsmarge was, in het navolgend onderhandelingscomité 568 van 18 januari 2023 verder werd toegelicht door een boodschap van het kabinet Binnenlandse Zaken voor te lezen en dat dit standpunt geenszins impliceerde dat er niet kon worden onderhandeld over het uitdoofscenario zelf, maar veeleer dat deze onderhandeling over een matiging van de voorgestelde NAVAP-uitdoofregeling niet los stond van een mogelijke heronderhandeling van de voorwaardelijk overeengekomen loonsverhoging. Ook zou de verwerende partij hebben getracht om op het onderhandelingscomité 568 van 18 januari 2023 de onderhandelingen verder te zetten.

Dit standpunt faalt. In weerwil van wat de verwerende partij uiteenzet, blijkt uit de notulen van het onderhandelingscomité 568 van 18 januari 2023 geenszins dat over het concrete ontwerp van bestreden besluit nog kon worden onderhandeld, laat staan dat de verwerende partij zou hebben getracht die onderhandelingen verder te zetten. Uit die notulen blijkt enkel dat wordt “nagedacht” over mogelijke pensioenhervormingen die een weerslag op de politie “zouden kunnen hebben” en “te gepasten tijde” op de onderhandelingstafel zullen worden gelegd.

14. Tot slot wordt de stelling van de verwerende partij, als zouden de vakorganisaties hebben geweigerd (verder) te onderhandelen, niet bijgevalen. Dit standpunt staat haaks op wat blijkt uit de notulen van het onderhandelingscomité 567 van 11 januari 2023 (zie *supra*, nr. 10). Daaruit blijkt dat de representatieve vakorganisaties aandringen op echte onderhandelingen en bij het einde van de vergadering benadrukken dat de onderhandelingen moeten worden verdergezet, waarbij zij onder meer vragen bepaalde documentatie en cijfergegevens ter beschikking te stellen, zodat zij een degelijk onderbouwd standpunt kunnen innemen. De tussen partijen gevoerde discussie over de vraag of

alle nodige documentatie op voorhand werd bezorgd, kan onbeantwoord blijven, daar ze geen afbreuk doet aan de duidelijke vraag naar onderhandelingen.

De vermeende weigering van de representatieve vakorganisaties om over specifieke punten inzake de NAVAP nog onderhandelingen te voeren, blijkt evenmin uit het “verdere verloop van de onderhandelingen”, zoals de verwerende partij aanvoert. De verwerende partij kan uit de notulen van de vergadering van het onderhandelingscomité van 11 januari 2023 niet afleiden dat de voorzitter wel de vergadering, maar niet de onderhandelingen, afsloot en dat het de representatieve vakorganisaties vrijstond om de onderhandelingen over het ontwerp verder te zetten in een navolgende vergadering of om opmerkingen te formuleren. Zoals hiervoor werd vastgesteld, is er van onderhandelingen zoals bedoeld door artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 immers nooit sprake geweest (zie *supra*, nr. 10).

Het gegeven dat er spanningen waren met de representatieve vakorganisaties, wat blijkt uit het administratief dossier, met als gevolg dat het gemeenschappelijk vakbondsfront acties aankondigde en niet meer deelnam aan de onderhandelingscomités en de overlegcomités gedurende ruim vier maanden, rechtvaardigt niet het standpunt dat de representatieve vakorganisaties er zelf voor kozen “geen punten omtrent de NAVAP meer te agenderen”. Dit standpunt van de verwerende partij faalt, daar hiervoor werd vastgesteld dat er nooit onderhandelingen zoals bedoeld door artikel 3 van de wet van 24 maart 1999 over het ontwerp van bestreden besluit zijn gevoerd, zodat de representatieve vakorganisaties niet kan worden verweten die “onderhandelingen” te hebben gestaakt. Ook van een “abrupt afbreken van de onderhandelingen” door de representatieve vakorganisaties is aldus geen sprake, in tegenstelling tot wat de verwerende partij aanvoert. Uit de notulen van de vergadering van het onderhandelingscomité van 11 januari 2023 blijkt integendeel dat de representatieve vakorganisaties vragen dat “het punt [...] in voortzetting [moet] worden geplaatst zodat over de inhoud van dit dossier kan onderhandeld worden met de juiste mensen rond de tafel”, alsook dat na de mededeling door de voorzitter dat hij de vergadering afsluit de “vakorganisaties antwoorden dat de

onderhandelingen niet kunnen afgesloten worden”. Daaruit blijkt de onmiskenbare wil van de representatieve vakorganisaties om “verder” te onderhandelen. De verwerende partij maakt bovendien geenszins aannemelijk dat zij na het onderhandelingscomité van 11 januari 2023 op enigerlei wijze alsnog de gelegenheid zou hebben geboden om daadwerkelijk te onderhandelen over het ontwerp van bestreden besluit, laat staan dat zij aantoont dat de representatieve vakorganisaties dit zouden hebben afgebroken of onderhandelingen over het ontwerp van bestreden besluit zouden hebben gestaakt.

De vraag of de representatieve vakorganisaties al dan niet kunnen eisen dat de bevoegde ministers persoonlijk deelnemen aan de onderhandelingen, kan te dezen onbeantwoord blijven. Uit wat voorafgaat, blijkt immers dat geen onderhandelingen werden gevoerd zoals bedoeld in artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, zodat de vraag wie daarbij al dan niet aanwezig moest zijn niet relevant is.

15. Aldus wordt vastgesteld dat het bestreden besluit niet werd onderworpen aan de substantiële vormvereiste van de voorafgaande onderhandeling met de representatieve vakorganisaties, zoals voorgeschreven door artikel 3 van de wet van 24 maart 1999, samengelezen met artikel 2, 12° van het koninklijk besluit van 8 februari 2001.

16. Het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het koninklijk besluit van 29 juni 2023 ‘tot wijziging van het RPPol betreffende de non-activiteit voorafgaand aan de pensionering’.

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

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 72 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tweeëntwintig oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps