

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.501 van 7 juli 2011
in de zaak A. 190.218/VII-37.278.**

In zake : Peter DE BRUYN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Roosens en Liesbeth te Rijdt
kantoor houdend te 3000 Leuven
Maria-Theresiastraat 34 A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister
van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean-François De Bock
kantoor houdend te 1050 Brussel
Waterloosesteenweg 612
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 november 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 12 augustus 2008 tot wijziging van
het koninklijk besluit van 15 september 2006 tot oprichting van een Impulsfonds
voor de huisartsengeneeskunde en tot vaststelling van de werkingsregels ervan.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 190.184 van 5 februari 2009 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Auditeur Inge Vos heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 juni 2011.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Peter Roosens, die verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Valérie De Schepper, die loco advocaat Jean-François De Bock verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Het bestreden besluit voorziet in de oprichting van het Impulsfonds voor de huisartsengeneeskunde en in een tussenkomst van dat fonds

in de loonkost van een bediende die samenwerkende huisartsen bijstaat in het onthaal in en het beheer van hun huisartsenpraktijk.

Die tussenkomst geldt enkel voor groeperingen van huisartsen.
Dit begrip wordt als volgt gedefinieerd in het bestreden besluit :

"groepering : hergroepering van algemeen geneeskundigen die minstens twee erkende huisartsen bevat zoals bepaald in punt 1° die in een schriftelijk samenwerkingsakkoord bevestigen dat ze samenwerken, hetzij op dezelfde installatieplaats, zoals bedoeld in 2°, hetzij op verschillende installatieplaatsen die zich bevinden in dezelfde huisartsenzone of in twee aan elkaar grenzende huisartsenzones zoals bepaald in uitvoering van artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 juli 2002 tot vaststelling van de opdrachten verleend aan de huisartsenkringen".

Daarnaast bepaalt het bestreden besluit ook de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een tussenkomst, de wijze waarop de aanvraag tot tussenkomst moet worden ingediend en het bedrag van de tussenkomst.

4. In haar advies nr. 44.412/1 van 6 mei 2008 formuleerde de afdeling wetgeving van de Raad van State onder meer de volgende bedenking bij het ontwerp van het bestreden koninklijk besluit :

"De ontworpen regeling voert een verschil in behandeling in tussen algemeen geneeskundigen, op het vlak van de tenlasteneming door de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen van de loonkosten die verband houden met de tewerkstelling van een werknemer die de huisarts bijstaat in het onthaal van patiënten en het praktijkbeheer, naar gelang zij al dan niet deel uitmaken van een hergroepering in de zin van het ontworpen besluit. In het geval dat de algemeen geneeskundige geen deel uitmaakt van een dergelijke hergroepering, komt hij immers niet in aanmerking voor een dergelijke tenlasteneming. Het is niet meteen duidelijk welke elementen dit verschil in behandeling kunnen verantwoorden, nu het in dienst nemen van een werknemer voor het onthaal van patiënten en het praktijkbeheer kan worden betrokken op alle algemeen geneeskundigen en derhalve niet enkel op diegenen die hun activiteit uitoefenen in de vorm van een hergroepering. De Raad van State, afdeling wetgeving, wenst er in dat verband aan te herinneren dat de door artikel 55, § 4, van de gecoördineerde wet geboden mogelijkheid om maatregelen te nemen op het vlak van de hergroepering van algemeen geneeskundigen, de stellers van het ontwerp niet ervan ontslaat om die maatregelen te toetsen aan de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en

de niet-discriminatie. Voor het verschil in behandeling tussen algemeen geneeskundigen dat voortvloeit uit de ontworpen regeling zal bijgevolg een verantwoording in het licht van die beginselen dienen voorhanden te zijn".

5. Deze opmerking van de afdeling wetgeving van de Raad van State wordt in het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit als volgt beantwoord :

"Het situeren van de rol van het Impulsfonds in de ruimere doelstelling van de ondersteuning van de huisartsgeneeskunde verduidelijkt ook het gerechtvaardigd karakter van de financieringsmechanismen die het fonds bevat. Het fonds heeft tot doel enerzijds huisartsen financiële incentives te geven om zich te installeren en anderzijds financiële incentives te geven om samen te werken en heeft de bedoeling via die impulsen bij te dragen tot de ondersteuning en herwaardering van de huisartsgeneeskunde. Wat betreft de incentives om samen te werken moet worden vastgesteld dat een samenwerkingscontext voor veel huisartsen een cruciale factor kan zijn om in het beroep te stappen of erin te blijven, in het bijzonder omdat samenwerken met andere huisartsen toelaat het gezins- of privé-leven beter te combineren met het beroepsleven. De samenwerking laat toe de continuïteit in de zorgverlening te garanderen zonder te grote impact op het gezinsleven, maar ze bevordert ook het delen van kennis en ze laat ook een vlottere collegiale feedback toe. Het onderbouwen van de samenwerkingscontext via een financiële ondersteuning die het voor de arts gemakkelijker maakt zich in te schrijven in dergelijke context draagt op die manier bij tot het oplossen van het probleem van het onvoldoende beschikbaar zijn van huisartsgeneeskundige zorg en is zodoende niet alleen batig voor de huisartsen zelf, maar ook voor de patiënten, een kwaliteitsvolle huisartsgeneeskunde en de gezondheidszorgverzekering. Terwijl de tussenkomst voor de installatie huisartsen naar de huisartsgeneeskunde poogt aan te trekken, beoogt de tussenkomst die in het nu voorliggende ontwerp wordt gereguleerd in hoofdzaak dat de huisartsen ook effectief actief zouden blijven in de huisartsgeneeskunde, en vormt zodoende een bijdrage in het retentiebeleid rond de huisartsgeneeskunde. Behalve de creatie van de voorwaarden om de huisarts aan te zetten de stap te nemen naar samenwerking is het tweede doel van het Impulsfonds de creatie van de voorwaarden om de stap te zetten naar de installatie. Die doelstelling kan worden gerealiseerd door de huisarts die die stap wil zetten, financieel te steunen. In die zin berust het gecreëerde verschil in behandeling niet alleen op een objectief criterium, maar is dat criterium bovendien pertinent ten opzichte van het doel van de maatregel.

Wij zijn dan ook de mening toegedaan dat in deze fase van het beleid rond de herwaardering en de ondersteuning van de huisartsgeneeskunde deze maatregel kan worden doorgevoerd. Bij een latere fase van de uitwerking van dit beleid, die onder meer kan gebeuren door het verduidelijken en aanpassen van de wettelijke basis en met inachtneming van wettelijke mechanismen van overleg tussen de artsen en de ziekenfondsen, zal kunnen gesitueerd worden ten

aanzien van andere bijkomende maatregelen, die naast de samenwerkingscontext ook andere dimensies van de activiteit van de huisartsen zullen kunnen ondersteunen en stimuleren".

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

6. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoeker niet aantoont dat de nietigverklaring van het bestreden besluit hem een rechtstreeks voordeel zou verschaffen.

Zij stelt dat de verzoeker weliswaar geen gebruik kan maken van de voorziene tegemoetkoming in het bestreden besluit, de zogenaamde Impulseo II, maar dat thans druk wordt gewerkt aan Impulseo III, dat tot doel heeft tegemoet te komen aan de noden van artsen die alleen werken. De minister zou aangekondigd hebben dat de realisatie van Impulseo III binnen afzienbare tijd een feit zal zijn, waardoor er automatisch aan de noden van de verzoeker zal tegemoet gekomen worden. Aangezien het bestreden besluit geen betrekking heeft op de situatie van de verzoeker, kan deze volgens haar niet beweren dat hij wordt benadeeld door deze regeling.

Beoordeling

7. De verzoeker is een huisarts die niet werkt in een groepsverband zoals bedoeld in het bestreden besluit. Dit heeft tot gevolg dat hij de tegemoetkoming waarvan sprake in het bestreden besluit niet kan genieten. Deze vaststelling volstaat om te oordelen dat hij belang heeft bij zijn beroep.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

8. Als eerste middel voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het bestreden besluit uitdrukkelijk stelt dat enkel huisartsen die deel uitmaken van een groepering in de zin van het besluit in aanmerking komen voor een tussenkomst in de loonkosten die verband houden met de tewerkstelling van een werknemer die de huisarts bijstaat in het onthaal van patiënten en praktijkbeheer.

In een eerste onderdeel voert de verzoeker de discriminatie aan tussen alleenwerkende artsen en artsen die hun praktijk uitoefenen in het kader van een groepering.

In een tweede onderdeel bekritiseert de verzoeker het verschil in behandeling tussen huisartsen die ter ondersteuning van hun administratieve taken beroep doen op een werknemer enerzijds en zij die beroep doen op een andere vorm van administratieve ondersteuning, zoals telesecretariaat of meewerkende echtgenoot, anderzijds. Er zijn volgens de verzoeker nergens aanwijzingen waarom het werken met een werknemer beter of efficiënter zou zijn dan werken met een telesecretariaat of een meewerkende echtgenoot, en ook in het nagestreefde doel, met name het stimuleren van het blijven uitoefenen van de algemene geneeskunde, zou geen rechtvaardiging voor dit onderscheid kunnen worden gevonden.

9. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat de bewering als zouden alleenwerkende huisartsen niet in aanmerking komen voor een tussenkomst vanwege het Impulsfonds onjuist is. Het fonds beperkt zich volgens haar niet tot groepspraktijken in de strikte betekenis, maar is ook

toegankelijk voor artsen die "solo" werken, voor zover ze in dezelfde geografische zone wonen en, in het kader van een betere continuïteit, aanvaarden om hun geïnformatiseerde dossiers te delen. Om deze reden zou dit onderdeel van het middel feitelijke grondslag missen.

De situatie van een individueel werkende huisarts zou niet vergelijkbaar zijn met de situatie van huisartsen in groepsverband.

Zelfs indien de Raad van State zou aanvaarden dat het om vergelijkbare situaties gaat, moet volgens de verwerende partij worden vastgesteld dat het verschil in behandeling berust op een objectief criterium en een wettig doel nastreeft. Het onderscheid tussen een alleenwerkende huisarts en een in groepsverband werkende huisarts vormt volgens haar een objectief criterium van onderscheid. Een grotere organisatie zou ook een verzwaring van de administratie met zich meebrengen, nu men immers niet alleen te kampen heeft met de administratieve lasten van iedere arts apart, doch ook met de administratieve taken die het geheel van de groepering met zich meebrengt.

Voorts wijst de verwerende partij er op dat het koninklijk besluit werd opgesteld met als doel dat de artsen die reeds het beroep van huisarts uitoefenen, dit ook blijven uitoefenen, wat een wettig doel zou uitmaken.

Daarnaast betreft het volgens de verwerende partij ook een pertinente maatregel in het licht van het nagestreefde doel. Zij betoogt dat het feit dat het beroeps- en gezinsleven als huisarts moeilijk te combineren valt, één van de vaakst voorkomende redenen is om uit het beroep te stappen. Volgens de verwerende partij staat het vast dat het werken in samenwerkingsverband een verlichting van het werk met zich meebrengt en dus een cruciale factor kan zijn om in te stappen in het beroep, of het beroep te blijven uitoefenen. Een en ander zou ook bijdragen tot de realisatie van het ruimere doel, namelijk de herwaardering en de ondersteuning van de huisartsengeneeskunde. Het samenwerken in groepsverband maakt immers een vlottere collegiale feedback mogelijk, en zou het

delen van kennis en de beschikbaarheid van huisartsengeneeskundige zorg bevorderen.

Ten slotte wijst de verwerende partij er op dat het bestreden besluit niet op onevenredige wijze afbreuk doet aan de rechten van individueel werkende huisartsen, te meer nu vast zou staan dat zij binnen afzienbare tijd aanspraak zullen kunnen maken op specifieke tegemoetkomingen die aan hun noden zijn aangepast.

10. In antwoord op het standpunt van de verwerende partij voegt de verzoeker in zijn memorie van wederantwoord toe dat het bekritiseerde onderscheid wel degelijk betrekking heeft op vergelijkbare situaties, aangezien niet wordt aangetoond dat de kosten voor de diensten van een telesecretariaat van een totaal andere aard zijn dan die voor een administratief bediende en dat een telesecretariaat geen vaste maandelijkse kost met zich mee zouden brengen.

Beoordeling

11. De grondwettelijke regels met betrekking tot de gelijkheid en niet-discriminatie sluiten een onderscheiden behandeling van bepaalde categorieën van personen niet uit, voor zover voor dat onderscheid een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Die verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen. Het gelijkheidsbeginsel is geschonden wanneer vast staat dat de aangewende middelen redelijkerwijze niet evenredig zijn met het beoogde doel.

Uit het Verslag aan de Koning bij het bestreden besluit blijkt dat er wel degelijk een niet kennelijk onredelijke verantwoording wordt gegeven voor het verschil in behandeling. De verwerende partij beoogde immers de samenwerkingscontext te onderbouwen via een financiële ondersteuning die het voor de arts gemakkelijker maakt zich in te schrijven in dergelijke context. Dit

draagt bij tot het oplossen van het probleem van het onvoldoende beschikbaar zijn van huisartsgeneeskundige zorg en is zodoende niet alleen batig voor de huisartsen zelf, maar ook voor de patiënten, een kwaliteitsvolle huisartsgeneeskunde en de gezondheidszorgverzekering.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

12. Het feit dat voor de loonkost van een bediende die de huisartsen bijstaat in het beheer en onthaal van hun huisartsenpraktijk in een tegemoetkoming wordt voorzien en niet voor andere vormen van administratieve ondersteuning, zoals telesecretariaat of meewerkende echtgenoot, toont op zich de schending van het gelijkheidsbeginsel niet aan. De verzoeker maakt overigens niet aannemelijk dat de verschillende categorieën van personen die hij in zijn vergelijking betreft met elkaar vergelijkbaar zijn.

De argumentatie van de verwerende partij dat de kosten verbonden aan een werknemer die men zelf in dienst neemt en die instaat voor het onthaal van de patiënten en het praktijkbeheer van totaal andere aard zijn als deze die men zal doen wanneer men beroep doet op externe diensten zoals een telesecretariaat, wordt door de verzoeker weliswaar ontkend, doch hij zet niet uiteen waarom de aard van deze kosten dan wel vergelijkbaar zou zijn.

De verzoeker blijft dan ook in gebreke aan te tonen dat voormelde categorieën van personen, in het licht van de bestreden maatregel die betrekking heeft op een tegemoetkoming in de loonkost van een bediende die de huisartsen bijstaat in het beheer en onthaal van hun huisartsenpraktijk, voldoende vergelijkbare categorieën zouden vormen.

Het tweede onderdeel van het eerste middel is evenmin gegrond.

Tweede middel

Standpunten van de partijen

13. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 36duodecies van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : ZIV-wet), uit machtsoverschrijding, en uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het algemeen zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

Volgens de verzoeker biedt de voormelde bepaling van de ZIV-wet de Koning slechts de mogelijkheid om maatregelen te nemen om hetzij de installatie van nieuwe huisartsen te bevorderen, hetzij bestaande huisartsen te stimuleren hun praktijk te blijven uitoefenen. De verzoeker is van oordeel dat het bestreden besluit niet aan deze voorwaarden beantwoordt en dat het eigenlijke doel van het besluit erin bestaat om hergroeperingen te promoten. Ook als men de bestreden beslissing toetst aan het opgeheven artikel 55, § 4, van de ZIV-wet blijft volgens de verzoeker de conclusie dat de Koning zijn bevoegdheid overschreden heeft. Het is volgens hem niet omdat deze bepaling vermeldde dat de Koning maatregelen kon nemen voor de financiering van de hergroepering van de huisartsen, dat het hergroeperen van de huisartsengeneeskunde de bedoeling ervan was. Zo zou ook vanuit de geest van artikel 55, § 4, van de ZIV-wet vastgesteld moeten worden dat de Koning zijn bevoegdheid overschreden heeft.

Daarnaast is de bestreden beslissing volgens de verzoeker niet op een zorgvuldige wijze voorbereid, is ze niet genomen op basis van een nauwgezette belangenafweging, en wordt ze niet gedragen door motieven die rechtens en feitelijk aanvaardbaar zijn. Hiervoor wijst de verzoeker voornamelijk op het feit dat de Koning het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State naast zich heeft neergelegd, dat geen rekening werd gehouden met de gewijzigde rechtsgrond, en dat de definitie van het begrip groepering niet

overeenstemt met de gangbare definities. Ten slotte zou ondanks de duidelijke bepaling van artikel 35duodecies van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen (hierna : koninklijk besluit nr. 78) geen overleg zijn gepleegd met het overlegcomité.

14. In zijn memorie van wederantwoord voegt de verzoeker nog toe dat kan worden betwijfeld dat de bestreden beslissing kadert in het retentiebeleid, nu het merendeel van de bestaande huisartsen niet eens voor de stimulerende maatregel in aanmerking komt.

Hij wijst er op dat het Verslag aan de Koning beperkt is tot een aantal vage stellingen zonder in concreto de beslissing te motiveren.

Wat betreft de afwijkende definitie van het begrip hergroepering merkt hij nog op dat de verwerende partij nalaat te preciseren welk specifiek doel er dan wel met het bestreden besluit zou worden nagestreefd en hoe de afwijkende definitie in dat verband noodzakelijk en pertinent is om dit doel te bereiken.

Beoordeling

15. Artikel 36duodecies van de ZIV-wet luidt als volgt :

"De Koning kan, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, een impulsfonds voor de huisartsgeneeskunde oprichten, bestemd voor de financiering van maatregelen ter ondersteuning van de huisartsgeneeskunde, die tot doel hebben huisartsen aan te zetten een huisartsgeneeskundige activiteit uit te oefenen of te blijven uitoefenen. De maatregelen kunnen rekening houden met specifieke objectieve karakteristieken van enerzijds de huisartsen zelf en anderzijds hun praktijk en de plaatselijke kenmerken van de huisartsgeneeskunde, en kunnen onder meer betrekking hebben op de kosten voor de installatie van een huisarts en voor de niet-verzorgingsgebonden activiteiten noodzakelijk voor het beheer van de praktijk.

De uitgaven van het impulsfonds worden ten laste genomen door de begroting van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. De Koning bepaalt, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de werkingsregels van het impulsfonds".

Het bestreden koninklijk besluit voorziet in een tussenkomst van een dergelijk Impulsfonds met betrekking tot de loonkost van een bediende die samenwerkende huisartsen bijstaat in het beheer en onthaal van hun huisartsenpraktijk.

In het Verslag aan de Koning wordt toegelicht waarom een samenwerkingscontext voor veel huisartsen een cruciale factor kan zijn om in te stappen in het beroep of om het beroep te blijven uitoefenen. Het bestreden besluit houdt dan ook geen schending in van artikel 36duodecies van de ZIV-wet. Het is niet omdat artikel 36duodecies mogelijk ruimere maatregelen toelaat, dat de bestreden regeling in strijd zou zijn met deze bepaling.

Anderzijds ontslaat de door artikel 36duodecies geboden mogelijkheid om de bestreden maatregelen te nemen, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds in zijn advies opmerkte met betrekking tot artikel 55, § 4, van de ZIV-wet, de verwerende partij er niet van om die maatregelen te toetsen aan de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Op dit punt volstaat het te verwijzen naar de beoordeling van het eerste middel.

Het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State is niet bindend. Het volstaat niet er op te wijzen dat dit advies niet is gevolgd, om daaruit een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel af te leiden

Daarnaast valt niet in te zien waarom het feit dat de definitie van het begrip "groepering" in het bestreden besluit afwijkt van definities in andere koninklijke besluiten, genomen in uitvoering van een andere wettelijke bepaling en met een verschillende inhoud, een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel zou uitmaken. De koninklijke besluiten van 3 mei 1999 en 16 juni 1999 zijn genomen in uitvoering van artikel 35duodecies van het koninklijk besluit nr. 78, terwijl het bestreden besluit werd genomen in uitvoering van het later opgeheven artikel 55, § 4, van de ZIV-wet.

Deze bepaling van de ZIV-wet vereiste, in tegenstelling tot artikel 35duodecies van het koninklijk besluit nr. 78, geen overleg met het overlegcomité. Nu het bestreden besluit niet is genomen in uitvoering van deze bepaling diende evenmin rekening te worden gehouden met deze vormvereiste.

Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven juli tweeduizend en elf, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin