

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 216.811 van 12 december 2011
in de zaak A. 193.406/IX-6444**

In zake : Johan LIPPENS
die woonplaats kiest bij
het ACV-Openbare Diensten
gevestigd te 1000 Brussel
Helihavenlaan 21

tegen :

de HULPKAS VOOR ZIEKTE- EN INVALIDITEITS-
VERZEKERING (HZIV)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat François Tulkens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Terhulpsessesteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 juli 2009, strekt tot de nietigverklaring van:

- de beslissing van de directieraad van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (HZIV) van 14 mei 2009 om de vergoeding voor verblijfkosten af te schaffen voor personeelsleden vanaf klasse A2;
- het dienstorder nr. 2009/2564 van 3 juli 2009 waarmee voormelde beslissing aan het personeel ter kennis wordt gebracht.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 213.250 van 16 mei 2011 werden de debatten heropend en werd het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat belast met een aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 november 2011.

Staatsraad Daniël Moons heeft verslag uitgebracht.

De verzoeker, en advocaat Heidi Bortels, die loco advocaat François Tulkens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marc Lefever 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. Voor wat de feiten en de ontvankelijkheid van het beroep gericht tegen de tweede bestreden beslissing betreft wordt verwezen naar het arrest nr. 213.250 van 16 mei 2011.

IV. Ontvankelijkheid van het ambtshalve middel van onbevoegdheid van de verwerende partij

4. In haar laatste memorie voert de verwerende partij aan dat in het auditoraatsverslag terecht de vraag wordt gesteld of de Raad van State, in het kader van een ter vrijwaring van een functioneel belang ingesteld annulatieberoep, ambtshalve een middel van openbare orde kan opwerpen dat niet kan worden ingepast binnen het functioneel belang van de verzoeker en dat de verzoeker dus zelf niet zou kunnen opwerpen.

5. In het tussenarrest nr. 213.250 van 16 mei 2011 heeft de Raad van State geoordeeld dat de debatten in deze zaak zijn toegespitst op de vraag of de organen van de HZIV tot de wijziging van de verblijfkostenregeling konden besluiten zonder voorafgaand syndicaal overleg, maar dat dit debat ondergeschikt is aan de vraag of de HZIV wel bevoegd is om zelfstandig een dergelijke regeling uit te werken. De Raad heeft voorts overwogen dat vooraleer kan worden beoordeeld of de onderhandelingsplicht waarvan de schending in het middel wordt aangevoerd te dezen van toepassing is en door de verwerende partij had moeten worden nageleefd, moet worden uitgemaakt of de HZIV bevoegd is om enige wijziging aan te brengen aan de regeling van het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten. De Raad heeft er tevens op gewezen dat deze bevoegdheid de openbare orde raakt en ambtshalve dient te worden onderzocht.

De Raad heeft aldus in het genoemde arrest reeds aangegeven dat het middel waarin de verzoeker laat gelden dat tekortgedaan is aan zijn prerogatieven als lid van het sectorcomité XX, noodzakelijk de vraag doet rijzen naar de bevoegdheid van de verwerende partij om de bestreden beslissingen te nemen. De prerogatieven waarop de representatieve vakorganisaties en hun vertegenwoordigers op grond van hun gereglementeerde betrokkenheid bij de werking van het bestuur vermogen aanspraak te maken, kunnen immers slechts worden uitgeoefend in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van het bestuur behoren. In die zin is het middel dat de schending van de voormelde prerogatieven inroept onlosmakelijk verbonden met de vraag naar de bevoegdheid van het bestuur voor de aangelegenheid waarbij die schending zich zou hebben voorgedaan. Het middel dat de schending van de voormelde prerogatieven inroept, vergt derhalve een onderzoek naar de bevoegdheid van de verwerende partij om de kwestieuze regeling vast te stellen. Het middel valt op zich onder het functioneel belang van de verzoeker, maar kan slechts dienstig worden ingeroepen indien de aangelegenheid onder de bevoegdheid van het bestuur valt.

Voorts valt het middel betreffende de onbevoegdheid van het bestuur om de bestreden regeling vast te stellen als zodanig mede onder het functioneel belang van de verzoeker als lid van het sectorcomité XX, aangezien de verzoeker in die hoedanigheid er aanspraak kan op maken dat het bestuur slechts beslissingen neemt over personeelsaangelegenheden waarvoor het bevoegd is en ten aanzien waarvan hij zijn vakbondsprerogatieven als lid van het genoemde comité regelmatig vermag uit te oefenen.

De exceptie betreffende de onontvankelijkheid van het ambtshalve onderzoek naar de bevoegdheid van de verwerende partij kan dan ook niet worden aangenomen.

V. Gegrondheid van het ambtshalve middel van onbevoegdheid van de verwerende partij

6. De bevoegdheid van de verwerende partij hangt af van het antwoord op de vraag of de ambtenaren van de verwerende partij en haar adviserende geneesheren onderworpen zijn aan het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten.

Krachtens artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels wordt de HZIV als een openbare instelling van sociale zekerheid aangeduid.

Het statuut van de personeelsleden in dienst van dergelijke instellingen wordt luidens artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 op voordracht van de voogdijminister en in overeenstemming met de minister tot wiens bevoegdheid de ambtenarenzaken behoren, vastgesteld door de Koning. Voor de vaststelling van het geldelijk statuut is daarenboven de instemming vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Bij koninklijk besluit van 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, wordt het statuut van het personeel van een aantal openbare instellingen van sociale zekerheid - waaronder de HZIV - nader bepaald.

Artikel 2 van dit besluit van 24 januari 2002 bepaalt:

“De volgende besluiten vinden toepassing op de personeelsleden bedoeld in artikel 1:

- 1° het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, met uitzondering van artikel 15sexies;
- 2° het koninklijk besluit van 8 januari 1973 houdende bezoldigingsregeling van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut.”.

Hieruit volgt dat de bepalingen van deze twee besluiten - nagenoeg - integraal van toepassing zijn op de personeelsleden van de HZIV. Het koninklijk besluit van 24 januari 2002 stelt aldus het eigen personeelsstatuut van de verwerende partij, administratief en financieel, vast.

Er lijkt een tegenstrijdigheid te bestaan doordat het koninklijk besluit van 24 januari 2002 de genoemde koninklijke besluiten uitdrukkelijk op het personeel van de verwerende partij van toepassing verklaart, terwijl artikel 1, § 1, 6°, van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut (hierna: het koninklijk besluit van 8 januari 1973) bepaalt dat de personeelsleden van de “Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsuitkeringen” - bedoeld wordt de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering - van de werkingssfeer van voornoemd koninklijk besluit van 8 januari 1973 zijn uitgesloten. Luidens artikel 1, § 2, van dit koninklijk besluit zijn de bepalingen ervan evenmin van toepassing op de adviserende geneesheren van de HZIV.

Die tegenstrijdigheid bestaat evenwel niet.

De thans geldende tekst van artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 werd ingevoegd bij koninklijk besluit van 1 februari 2005 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut. Blijkens de nota aan de ministerraad betreffende het ontwerp van koninklijk besluit was het de bedoeling om met deze wijziging van artikel 1 van voornoemd koninklijk besluit van 8 januari 1973 de lijst van rechtspersonen van publiek recht, die aan dit koninklijk besluit onderworpen zijn, te actualiseren en in overeenstemming te brengen met artikel 1, 3°, van de wet van 22 juli 1993

houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, zoals gewijzigd door artikel 440 van de programmawet van 24 december 2002. Wat de openbare instellingen van sociale zekerheid betreft, gaf de toenmalige minister van Ambtenarenzaken in een nota aan de ministerraad van 13 december 2004 in het bijzonder aan dat deze instellingen niet in het (te wijzigen) toepassingsveld van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 opgenomen moesten worden vermits het statuut van hun personeelsleden reeds bij koninklijk besluit van 24 januari 2002 werd vastgesteld en dit laatste besluit integraal naar voornoemd koninklijk besluit van 8 januari 1973 verwijst. Om die reden achtte de minister het dan ook nuttig om een aantal openbare instellingen van sociale zekerheid - waaronder de HZIV - niet (nogmaals) aan het koninklijk besluit van 8 januari 1973 te onderwerpen en hen in een gewijzigd artikel 1 van de toepassing ervan uit te sluiten. Aldus worden bepaalde openbare instellingen van sociale zekerheid buiten de werkingssfeer van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 geplaatst juist omdat dit administratief statuut krachtens andere reglementaire bepalingen al op deze instellingen van toepassing is.

Uit wat voorafgaat volgt dat het geenszins de bedoeling van de regelgever was om door het voornoemde koninklijk besluit van 1 februari 2005 het personeelsstatuut van bepaalde openbare instellingen van sociale zekerheid te wijzigen of op te heffen. Deze instellingen blijven bijgevolg ook na de inwerkingtreding van voormeld koninklijk besluit, en dus na de wijziging van artikel 1 van het koninklijk besluit van 8 januari 1973, onderworpen aan de bepalingen van hun bijzonder personeelsstatuut, met name het koninklijk besluit van 24 januari 2002 houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid. Doordat dit koninklijk besluit van kracht blijft en op zijn beurt de koninklijke besluiten van 8 januari 1973 wel degelijk op bepaalde openbare instellingen van sociale zekerheid toepasselijk maakt, dient derhalve besloten te worden dat de HZIV in de betrekkingen met het personeel toch de verschillende bepalingen van voornoemd koninklijk besluit van 8 januari 1973 moet eerbiedigen.

Op basis van dezelfde redenering als deze die werd uiteengezet voor het administratief statuut moet ook het koninklijk besluit van 8 januari 1973 betreffende het geldelijk statuut geacht worden van toepassing te zijn op het personeel van de HZIV nu dit door artikel 2, 2°, van voornoemd koninklijk besluit van 24 januari 2002 van toepassing is gemaakt op het personeel van de verwerende partij.

Bijgevolg zijn de personeelsleden van de HZIV ook onderworpen aan het koninklijk besluit van 24 december 1964 tot vaststelling van de vergoedingen wegens verblijfkosten toegekend aan de leden van het personeel der federale overheidsdiensten.

7. De adviserende geneesheren zijn niet onderworpen aan het koninklijk besluit van 8 januari 1973 wat hun administratief statuut betreft. Toen het koninklijk besluit van 24 januari 2002 de statutaire regeling van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 van toepassing verklaarde op het administratief statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid, en dus ook op het personeel van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, sloot het koninklijk besluit van 8 januari 1973 in zijn artikel 1, § 2, de adviserende geneesheren uit van zijn toepassingsgebied.

Uit het verslag aan de Koning dat het koninklijk besluit van 8 januari 1973 voorafgaat wordt die uitzondering als volgt verantwoord: “De adviserende geneesheren van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering zijn uit het ontworpen statuut uitgesloten; de bijzonderheden van hun tegenwoordig statuut zouden moeilijk in overeenstemming te brengen zijn met de nieuwe regelen en dientengevolge is het verkieslijk gebleken hun toestand niet te wijzigen”. Het blijkt niet dat voornoemd koninklijk besluit van 24 januari 2002 daarop is willen terugkomen.

Het statuut van de adviserende geneesheren is daarentegen vervat in het koninklijk besluit nr. 35 van 20 juli 1967 houdende het statuut en het

barema van de adviserende geneesheren die tot taak hebben bij de verzekeringsinstellingen in te staan voor de geneeskundige controle op de primaire arbeidsongeschiktheid en op de gezondheidszorgverstrekkingen overeenkomstig de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. Artikel 11 van dat besluit bepaalt dat de reiskosten die gewettigd zijn door de uitvoering van de opdracht van adviserend geneesheer door de verzekeringsinstelling worden vergoed overeenkomstig de reglementaire bepalingen inzake reiskosten van het rijkspersoneel en dat de verzekeringsinstelling aan de adviserend geneesheer een vergoeding voor verblijfkosten verleent volgens het stelsel dat van toepassing is op zijn administratief personeel.

Daaruit blijkt dat de regeling van de vergoeding van de reis- en verblijfkosten van de adviserende geneesheren eveneens door de Koning is bepaald.

8. Zoals in het tussenarrest nr. 213.250 van 16 mei 2011 door de Raad van State werd vastgesteld, wijzigt de directieraad van de HZIV met de bestreden beslissingen de bestaande regeling voor haar personeel inzake de vergoedingen voor verblijfkosten.

Inzonderheid schaft de verwerende partij de toekenning van dergelijke vergoedingen in een aantal gevallen af. Zo wordt beslist om aan de ambtenaren vanaf de klasse A2 (en hoger) en aan de adviserende geneesheren met ingang van 1 oktober 2009 geen dagvergoeding meer toe te kennen voor al hun dienstverplaatsingen.

De kwestieuze wijziging inzake de vergoedingen voor verblijfkosten kan niet als een vorm van “interpretatie” van de bepalingen van het koninklijk besluit van 24 december 1964 worden beschouwd daar deze vergoedingen voor bepaalde categorieën personeelsleden volledig worden afgeschaft. Door zulks te doen, plaatst de verwerende partij de bepalingen van het

koninklijk besluit van 24 december 1964 voor een aantal van haar ambtenaren gewoon buiten werking en wijzigt zij aldus hun statuut.

Alleen de Koning is bevoegd om het statutair regime van de ambtenaren vast te stellen en, in casu, om het koninklijk besluit van 24 december 1964 dat hij uitdrukkelijk heeft toegepast op het personeel van de verwerende partij, en dat door een verwijzingsregeling ook van toepassing is op de adviserende geneesheren, buiten toepassing te verklaren voor een deel van haar personeel. De verwerende partij is daarvoor niet bevoegd.

9. Bijgevolg resulteert voornoemd ambtshalve onderzoek in de bevinding dat de verwerende partij niet bevoegd is om de bestreden beslissingen te nemen, zodat deze bevinding enerzijds tot gevolg heeft dat de verzoeker geen belang heeft bij het middel, waarin hij de schending van de onderhandelingsplicht aanvoert, maar noopt zij de Raad van State anderzijds tot de nietigverklaring van de bestreden beslissingen op grond van de ambtshalve vastgestelde onbevoegdheid van de verwerende partij.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de directieraad van de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering van 14 mei 2009 om de vergoeding voor verblijfkosten (dagvergoedingen) af te schaffen voor personeelsleden vanaf klasse A2 en het dienstorder nr. 2009/2564 van 3 juli 2009, in de mate dat de verblijfkosten (dagvergoedingen) niet meer worden toegekend aan de adviserende geneesheren voor al hun dienstverplaatsingen.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest wordt bij uittreksel bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissingen.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 12 december 2011, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche