

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.378 van 12 oktober 2017
in de zaak A. 216.570/VII-39.449.**

In zake : de VZW BELGISCHE VERENIGING
 VAN ARTSENSYNDICATEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stefaan Callens en Laura Boddez
 kantoor houdend te 1040 Brussel
 Tervurenlaan 40
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe
kantoor houdend te 1160 Brussel
Tedescolaan 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 juli 2015, strekt tot de
nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2 juni 2015 tot benoeming van
sommige leden van de raad van bestuur van het Federaal Kenniscentrum voor de
Gezondheidszorg (hierna: KCE), zoals verschenen in het Belgisch Staatsblad van
16 juni 2015.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 233.660 van 28 januari 2016 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

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

Auditeur Wendy Depester 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 28 september 2017.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stefaan Callens, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Inge Van Den Dorpel, die loco advocaten Emmanuel Jacobowitz en Anthony Poppe verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wendy Depester heeft advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Het KCE heeft als doel “het verzamelen en verschaffen van objectieve elementen vanuit de verwerking van geregistreerde gegevens en van

gevalideerde gegevens, gezondheidseconomische analyses en alle andere informatiebronnen, om kwalitatief de realisatie van de beste gezondheidszorgen te ondersteunen en om een zo efficiënt en zo transparant mogelijke allocatie en aanwending van de beschikbare middelen van de verzekering geneeskundige verzorging door de bevoegde instanties toe te laten en dit rekening houdend met de toegankelijkheid van de zorgen voor de patiënt en met de doelstellingen van het volksgezondheidsbeleid en van de verzekering geneeskundige verzorging”.

3.2. Dit KCE wordt geleid door een raad van bestuur. Twee leden daarvan worden voorgedragen door de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren.

Deze leden worden op voordracht van de minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid benoemd voor een hernieuwbare periode van zes jaar. Onder dezelfde voorwaarde worden ook twee plaatsvervangers benoemd voor deze twee leden. De leden voorgedragen door de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren zijn binnen de raad van bestuur van het Kenniscentrum stemgerechtigd voor de vaststelling en aanpassingen van het jaarprogramma, inclusief de modaliteiten van eventuele uitbesteding, de vaststelling van het benodigde budget en voor de goedkeuring van de finale validatie en de kwaliteitscontrole van de studies uitgevoerd door derden in opdracht van het Kenniscentrum.

3.3. Het koninklijk besluit van 11 februari 2010 tot vaststelling van de regels voor de medische verkiezingen zoals bedoeld in artikel 211, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: koninklijk besluit van 11 februari 2010) bepaalt in artikel 1 de voorwaarden waaraan de beroepsorganisaties van de geneesheren moeten voldoen om als representatief erkend te worden:

“Artikel 1.§ 1. Om als representatief te worden erkend zoals bedoeld in artikel 211, § 1, derde lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 moeten de beroepsorganisaties van de geneesheren voldoen aan de volgende voorwaarden :

A. 1° statutair de verdediging van de beroepsbelangen van tegelijk de algemeen geneeskundigen en de geneesheren-specialisten tot hoofddoel hebben;

2° zich statutair richten tot de geneesheren van ten minste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet;

3° statutair van de aangesloten geneesheren jaarbijdragen innen die minimaal het tweevoud bedragen van wat wordt toegekend aan de ambtenaren van de federale overheid ingevolge de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenningen en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector onverminderd de statutaire bepalingen die gelden voor geneesheren die minder dan vijf jaar gerepertorieerd zijn bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering;

4° aantonen dat reeds gedurende 2 jaar wordt beantwoord aan de vorengenoemde bepalingen op de door Ons vastgestelde datum waarop de kiezerslijst wordt opgesteld;

5° uiterlijk op de datum van de zending bedoeld in § 4 minstens 1.500 individueel aangesloten leden-geneesheren, gerepertorieerd bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, tellen die de in 3° bepaalde bijdrage betalen [1 ...]1;

B. Aan de voorwaarden bedoeld in A, 3°, en 5°, moet worden voldaan hetzij door de beroepsorganisatie hetzij door het geheel van de verenigingen waaruit de beroepsorganisatie is samengesteld.

§ 2. Een groepering van twee beroepsorganisaties van geneesheren die een onderlinge overeenkomst sluiten met het oog op een gemeenschappelijke vertegenwoordiging in de organen van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering kan als representatief worden erkend indien voldaan is aan de volgende voorwaarden :

A. 1° één van de beroepsorganisaties voldoet aan de voorwaarden bedoeld in § 1, A, 1°, 2°, 3° en 4° en de tweede beroepsorganisatie voldoet aan de voorwaarde bedoeld in § 1, A, 3°, en toont aan dat ze reeds gedurende twee jaar de beroepsbelangen van geneesheren vertegenwoordigt, waarbij aan de voorwaarde bedoeld in § 1, A, 3°, moet worden voldaan hetzij door de beroepsorganisatie hetzij door het geheel van de verenigingen waaruit de beroepsorganisatie is samengesteld;

2° de onderlinge overeenkomst vermeldt de onderlinge verdeling van de mandaten behaald bij de verkiezingen;

B. de twee beroepsorganisaties samen of de verenigingen waaruit ze zijn samengesteld moeten uiterlijk op de datum van de zending bedoeld in § 4 minstens 1 500 individueel aangesloten leden-geneesheren, gereportorieerd bij het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering tellen die de in § 1, A, 3°, bepaalde bijdrage betalen of waarvan het totaal jaarlijks bijdragebedrag gelijk is aan minstens 1 500 maal de in 3° bepaalde bijdrage”.

3.4. De representatieve organisaties in de sector worden in maart 2015 aangeschreven.

3.5. Op 8 april 2015 werd een voorstel geformuleerd door de voorzitter van Domus Medica aan, onder meer, de verzoekende partij op welke wijze de verdeling van de leden van de representatieve organisaties van geneesheren konden worden toegewezen.

3.6. De voorzitter van de verzoekende partij heeft op 20 april 2015 twee leden voorgedragen. Eén als effectief lid en één als plaatsvervangend lid.

3.7. De voorzitter van Kartel heeft op 23 april 2015 een voorstel geformuleerd van kandidaat-leden voor het Kenniscentrum.

3.8. De Alliantie Artsenbelang - Domus Medica (hierna: AADM) heeft op 24 april 2015 een geneesheer voorgesteld voor een effectief mandaat.

3.9. Met een schrijven van 28 april 2015 verzet de verzoekende partij zich tegen deze voordracht.

3.10. Op 26 mei 2015 heeft AADM een voorstel ingediend, waarbij twee leden worden voorgesteld voor de te begeven mandaten.

3.11. Met een schrijven van 29 mei 2015 van de minister van Volksgezondheid werd de verzoekende partij op de hoogte gebracht van de eindkeuze die werd gemaakt aangaande de vier leden voorgedragen door de representatieve beroepsorganisaties van de artsen in de raad van bestuur van het KCE, evenals van de motieven waarop deze beslissing steunt. Er werd slechts één lid van de verzoekende partij benoemd als effectief lid. Anders dan in het verleden werd er geen lid van de verzoekende partij benoemd als plaatsvervangend lid.

3.12. Op 2 juni 2015 wordt het koninklijk besluit tot benoeming van sommige leden van de raad van bestuur van het KCE genomen.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid

Standpunt van de verwerende partij

4. De verwerende partij werpt als exceptie op dat de verzoekende partij niet aantoont dat de mogelijkheid dat zij niet vertegenwoordigd zou worden binnen de raad van bestuur van het Kenniscentrum haar een nadeel zou toebrengen. Het nadeel dat de verzoekende partij opwerpt is volgens de verwerende partij louter hypothetisch. Bovendien zou de verzoekende partij niet bewijzen dat de twee overige representatieve beroepsorganisaties van geneesheren andere belangen dienen dan de belangen die in haar maatschappelijk doel worden beschreven: ook deze organisaties verdedigen volgens de verwerende partij de belangen van de geneesheren en het beroep van arts. Voorts merkt de verwerende partij op dat de verzoekende partij een beroep zal kunnen indienen tegen reglementaire besluiten die steunen op een advies van het Kenniscentrum en die volgens haar grievend zouden zijn. En ten slotte zou de argumentatie in verband met het belang van de verzoekende partij dezelfde zijn als deze die in de schorsingsprocedure naar voren werd gebracht met betrekking tot de spoedeisendheid, en in het arrest betreffende de schorsing werd verworpen.

Beoordeling

5. De verzoekende partij is door het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: RIZIV) erkend als representatieve beroepsorganisatie. Zij heeft er belang bij dat een andere vereniging die op hetzelfde terrein actief is, geen vertegenwoordigers heeft in de provinciale geneeskundige commissies waarin zij zelf is vertegenwoordigd.

Dat de twee andere representatieve organisaties eveneens de belangen van de geneesheren en het beroep van arts zouden verdedigen, betekent niet dat hun belang samenvalt met dat van de verzoekende partij.

De spoedeisendheid vereist om de schorsing van de tenuitvoerlegging van een beslissing te verkrijgen valt niet samen met het belang dat vereist is om een annulatieberoep in te dienen.

6. De verzoekende partij vult haar belang concreet in door erop te wijzen dat zij vóór de bestreden beslissing zowel door een effectief lid als een plaatsvervangend lid werd vertegenwoordigd, hetgeen door de bestreden beslissing niet meer het geval is nu - in artikel 2, c, eerste streepje van die beslissing - als plaatsvervangend lid een vertegenwoordigster van AADM is aangeduid.

Aangezien de verwerende partij initieel de bedoeling had om de door haar aangeschreven representatieve beroepsorganisaties voor geneesheren onderling te laten overleggen om tot een collegiale voordracht van twee kandidaat-effectieve leden en twee kandidaat-plaatsvervangende leden te komen en zij, bij gebreke van een dergelijke collegiale voordracht, de mandaten heeft toegewezen rekening houdend met de resultaten van de medische verkiezingen die de betrokken artsensyndicaten in 2014 hebben behaald, is de genoemde bepaling niet afsplitsbaar van de bepalingen waarbij de twee effectieve leden van de raad van bestuur van het Kenniscentrum en hun twee plaatsvervangers, die alle vier voorgedragen moeten worden door de representatieve beroepsorganisaties, worden benoemd, namelijk de artikelen 1, c) en 2, c), tweede streepje, van de bestreden beslissing.

Het beroep tot nietigverklaring is bijgevolg enkel ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op de artikelen 1, c) en 2, c), van de bestreden beslissing. Het is onontvankelijk voor zover het betrekking heeft op de overige bepalingen van de bestreden beslissing.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

7. In een eerste middel werpt de verzoekende partij de schending op van artikel 270, § 1, eerste lid, 9°, van de programmawet (I) van 24 december 2002 en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij zonder meer heeft aangenomen dat AADM één van de representatieve artsorganisaties is die aanspraak kunnen maken op een vertegenwoordiging in de raad van bestuur van het Kenniscentrum, maar dat uit het administratief dossier niet blijkt dat de verwerende partij een reële, grondige en zorgvuldige controle heeft uitgevoerd naar de representativiteit van deze organisatie, zoals bedoeld in artikel 270, § 1, eerste lid, 9°, van de programmawet (I) van 24 december 2002.

Aangezien het Kenniscentrum geen orgaan is dat wettelijk deel uitmaakt van het RIZIV, kan het koninklijk besluit van 11 februari 2010 volgens haar niet zomaar worden toegepast voor het bepalen van de representativiteit van AADM in het kader van de voordracht en de benoeming van de leden van de raad van bestuur van het Kenniscentrum. Een representatieve beroepsorganisatie moet bijgevolg worden begrepen in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord, met name een organisatie die voldoende gezag heeft om de beroepsgenoten te vertegenwoordigen. De verwerende partij liet na dit onderzoek te voeren.

Het is niet omdat AADM als groepering van twee afzonderlijke beroepsorganisaties van artsen als representatief erkend is in het kader van de medische verkiezingen op grond van artikel 211 van de wet van 14 juli 1994 en artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 11 februari 2010, dat de verwerende partij er vanuit kan gaan dat AADM een representatieve beroepsorganisatie van artsen zou zijn die aanspraak zou kunnen maken op een vertegenwoordiging in de

raad van bestuur van het Kenniscentrum op grond van artikel 270, § 1, eerste lid, 9°, van de programmawet (I) van 24 december 2002.

De verzoekende partij meent bovendien dat AADM geen representatieve artsenorganisatie is, maar gewoon een groepering van twee afzonderlijke artsenorganisaties, met name de VZW Artsenbelang en de VZW Domus Medica, die op grond van artikel 1, § 2, van het koninklijk besluit van 11 februari 2010 tot stand kwam om zo als representatief door het RIZIV te worden erkend in het kader van de medische verkiezingen. De verzoekende partij meent dat de verwerende partij in casu had moeten onderzoeken of de VZW Artsenbelang dan wel de VZW Domus Medica afzonderlijk als representatieve artsenorganisaties, dit zijn organisaties die voldoende gezag hebben om de artsen te vertegenwoordigen, beschouwd konden worden. Uit het administratief dossier zou evenwel niet blijken dat dit onderzoek werd gevoerd.

8. De verwerende partij stelt hier tegenover dat uit haar schrijven aan de verzoekende partij van 29 mei 2015 blijkt dat de representativiteit van de organisaties werd onderzocht rekening houdend met de verkiezingen voor de organen van het RIZIV die werden gehouden op basis van het koninklijk besluit van 11 februari 2010 en de erkenningen die op basis van dit besluit werden afgeleverd. Om als representatief te worden beschouwd en te kunnen deelnemen aan deze verkiezingen, dienen de organisaties te voldoen aan een geheel van criteria waaruit blijkt dat zij een afdoende groot deel van de beroepsgroep vertegenwoordigen:

- zij richten zich statutair tot de verdediging van de beroepsbelangen van de algemeen geneeskundigen en de geneeskundigen-specialisten;
- zij richten zich statutair tot de geneesheren van ten minste twee gewesten;
- hun statuten voorzien in het innen bij de aangesloten geneesheren van een bijdrage die minimaal het dubbel bedraagt van de bedragen die worden toegekend aan de ambtenaren op grond van de wet van 1 september 1980 betreffende de toekenning en de uitbetaling van een vakbondspremie aan sommige personeelsleden van de overheidssector;

- zij tonen aan dat zij reeds twee jaar voldoen aan de voornoemde bepalingen op het ogenblik van het opstellen van de kiezerslijst;
- op de datum van verzending van de kiezerslijst tellen zij minstens 1.500 individueel aangesloten leden, gerepertorieerd bij het RIZIV die de voormelde bijdragen betalen.

Daarnaast worden de volgende voorwaarden opgelegd voor een groepering van twee beroepsorganisaties van geneesheren, zoals AADM, om als representatief te worden erkend:

- één van de beroepsorganisaties moet voldoen aan de eerste vier hierboven opgesomde voorwaarden;
- de tweede beroepsorganisatie voldoet aan de derde voorwaarde en toont aan dat ze gedurende twee jaar de beroepsbelangen van de geneesheren vertegenwoordigt;
- de twee beroepsorganisaties samen of de verenigingen waaruit ze zijn samengesteld moeten minstens 1.500 individueel aangesloten leden-geneesheren tellen, gerepertorieerd bij het RIZIV die de hierboven vermelde bijdrage betalen of waarvan het totaal jaarlijkse bijdragebedrag gelijk is aan minstens 1.500 maal de hierboven vermelde bijdrage.

AADM, als beroepsorganisatie die is samengesteld uit twee verenigingen, beantwoordt volgens de verwerende partij aan deze voorwaarden.

9. In de laatste memorie stelt de verwerende partij dat de kritiek in het auditorsverslag als zou zij niet hebben onderzocht of het voordragen van de leden van AADM steun vindt in het statutair doel van deze organisatie onontvankelijk is, aangezien die kritiek niet is opgenomen in het verzoekschrift en zelfs niet in de memorie van wederantwoord. Voor zover deze kritiek wel ontvankelijk zou zijn, stelt de verwerende partij dat in het feit dat AADM de belangen behartigt van haar geneesheren-leden ook het doel is vervat om kandidaat-leden voor te dragen voor bestuursorganen van instellingen in de gezondheidszorg. Volgens haar neemt het feit dat AADM werd opgericht om aan

de medische verkiezingen van het RIZIV deel te nemen niet weg dat het doel van die organisatie ruimer is dan een loutere kandidatuurstelling voor de verkiezingen. Zij verwijst daarbij naar artikel 5 van de statuten van de VZW Artsenbelang en artikel 3 van de statuten van de VZW Domus Medica. De verwerende partij besluit dat ook AADM als organisatie ernaar streeft om “haar mening te laten gelden voor haar leden en zo mee te sturen aan de verdere ontwikkeling van de gezondheidszorg”, en dat één van de middelen om deze doelstelling te bereiken bestaat in “de vertegenwoordiging van haar leden in organen die meewerken aan de verdere evolutie van de gezondheidszorg”.

10. De verzoekende partij sluit zich in haar laatste memorie aan bij de bevinding in het verslag van de auditeur dat de verwerende partij, vooraleer ze tot de vaststelling kon komen dat AADM beschouwd kan worden als een “representatieve beroepsorganisatie voor de geneesheren”, zoals bedoeld in artikel 270, § 1, eerste lid, 9°, van de programmawet (I) van 24 december 2002, op een zorgvuldige wijze moest nagaan of het voordragen van kandidaat-leden voor de raad van bestuur van het Kenniscentrum kan worden ingepast in het door AADM nagestreefde doel. Immers, enkel wanneer het antwoord op deze vraag positief is, kon verweerster overgaan tot het geldig aanschrijven van AADM om kandidaat-leden voor de raad van bestuur van het Kenniscentrum voor te dragen. Te dezen zou niet blijken dat dit wel is gebeurd zodat de verwerende partij onzorgvuldig zou hebben gehandeld.

Als antwoord op de door de verwerende partij geformuleerde exceptie bij het middel verwijst de verzoekende partij in haar laatste memorie naar haar opmerkingen in het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord over de kwalificatie van AADM als “representatieve artsenorganisatie” en het doel van dergelijke groepering.

Beoordeling

11. Uit een welwillende lezing van de uiteenzetting van het middel,

geformuleerd in het verzoekschrift, kan blijken dat de “nieuwe wending” die, na kennisneming van het auditoraatsverslag, door de verzoekende partij in de laatste memorie wordt ontwikkeld, kan worden ingepast in het oorspronkelijk aangevoerde middel.

12. Ten tijde van de bestreden beslissing, luidde artikel 270, § 1, eerste lid, 9°, van de programmawet (I) van 24 december 2002 als volgt:

“§ 1. Het Kenniscentrum wordt bestuurd door een raad van bestuur die bestaat uit een voorzitter en eenentwintig leden waarvan:

[...]

9° twee leden voorgedragen door de representatieve beroepsorganisaties van geneesheren”.

Het begrip “representatieve beroepsorganisaties van geneesheren” wordt echter niet nader omschreven of ingevuld door de programmawet (I) van 24 december 2002.

Buiten het kader van de door het RIZIV georganiseerde medische verkiezingen moet een “representatieve beroepsorganisatie” worden begrepen in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord. Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal, omschrijft een representatieve (beroeps)organisatie als “een zodanige organisatie die voldoende gezag heeft om de beroepsgenoten te vertegenwoordigen”.

Onder “beroepsorganisatie” moet in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord een “ordening der beroepen door vereniging van degenen die tot één beroep behoren” worden verstaan.

Op basis van deze invulling van het begrip “beroepsorganisatie” kan worden besloten dat ook “een groepering van twee artsorganisaties” door dit begrip zou kunnen worden gevat, wanneer het voordragen van kandidaat-leden voor de raad van bestuur van het Kenniscentrum kan worden ingepast in het door deze groepering nagestreefde doel.

‡BCKRJEJDI-BDBACHU‡

Uit de statuten van de VZW Domus Medica en van de VZW Artsenbelang blijkt dat hun doel er onder andere in bestaat vertegenwoordigers te laten zetelen in organen als de raad van bestuur van het KCE.

Artikel 5 van de statuten van de VZW Artsenbelang luidt als volgt:

“doel en activiteit [...]

Zij onderzoekt en ontwerpt de nodige structuren die noodzakelijk zijn om een representatieve vertegenwoordiging van de artsen in de diverse raden van bestuur te realiseren. De vereniging mag hiertoe alle nodige handelingen verrichten. [...]”.

Artikel 3 van de statuten van de VZW Domus Medica luidt als volgt:

“doel

De vereniging heeft tot doel, op transparante, democratische wijze en in open dialoog met de huisartsen:

- de belangen van de huisarts, individueel en als groep te behartigen en deze te vertegenwoordigen en te ondersteunen op wetenschappelijk, organisatorisch en syndicaal vlak, en dit in de ruimste zin. [...]”.

Hieruit blijkt dat zowel de ene als de andere vereniging statutair gemachtigd is om in raden van bestuur te zetelen ten einde de belangen van de artsen te verdedigen.

Het eerste middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. De Raad van State gelast het door de auditeur-generaal aan te stellen lid van het auditoraat het onderzoek van de zaak voort te zetten.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf oktober tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys