

Rolnummers 4379 en 4396
Arrest nr. 23/2009 van 18 februari 2009

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot vernietiging van de wet van 21 april 2007 tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen, ingesteld door de vzw « Association belge des praticiens de l'art infirmier » en anderen en door de vzw « Nationale Federatie van Belgische Verpleegkundigen ».

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en M. Bossuyt, en de rechters P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels en T. Merckx-Van Goey, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 december 2007 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 13 december 2007, is beroep tot vernietiging ingesteld van de wet van 21 april 2007 tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 18 juni 2007, tweede editie), door de vzw « Association belge des praticiens de l'art infirmier », met maatschappelijke zetel te 1200 Brussel, Hippocrateslaan 91, de vzw « Deutschsprachige Krankenpflegevereinigung in Belgien », met maatschappelijke zetel te 4700 Eupen, Hillstraße 5, de vzw « Fédération des maisons médicales et des collectifs de santé francophones », met maatschappelijke zetel te 1000 Brussel, Zuidlaan 25, Lutgarde Vercruysse, wonende te 7120 Haulchin, rue de la Buissière 42, Martha Löfgen, wonende te 4837 Membach, Perkietz 90, Martine Tacq, wonende te 6200 Châtelineau, rue Gendebien 45, Aurore De Wilde, wonende te 6140 Fontaine-l'Évêque, rue de Leernes 71, Florence Josse, wonende te 6141 Forchies-la-Marche, place Wauters 5, Chantal Chalmagne, wonende te 6142 Leernes, rue du Chemin Vert 5, Jérôme Backx, wonende te 7973 Stambruges, rue de la Délivrance 8, Marie-Paule Bragard, wonende te 4100 Seraing, rue d'Ougrée 101, Mélanie Palamara, wonende te 6142 Leernes, rue de la Pisselotte 10, Patrick Perger, wonende te 5020 Malonne, chaussée de Charleroi 771, en Sabrina Questier, wonende te 7500 Doornik, rue Saint-Piat 56.

b) Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 17 december 2007 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 18 december 2007, heeft de vzw « Nationale Federatie van Belgische Verpleegkundigen », met maatschappelijke zetel te 1060 Brussel, Bronstraat 18, beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 2 tot 5 van de voormelde wet van 21 april 2007.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 4379 en 4396 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend in de twee zaken, de verzoekende partijen in de zaak nr. 4379 hebben een memorie van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 19 november 2008 :

- zijn verschenen :

. Mr. L. Renders *loco* Mr. B. Cambier, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 4379;

. Mr. P. Jandrain, advocaat bij de balie te Charleroi, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 4396;

- hebben de rechters-verslaggevers J.-P. Snappe en L. Lavrysen verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

*Ten gronde*

*In de zaak nr. 4379*

*Ten aanzien van het eerste middel*

A.1.1. De verzoekers leiden een eerste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van het gezag van gewijsde, met de artikelen 8 en 9 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, met de artikelen 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de artikelen 12, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Zij zijn in de eerste plaats van mening dat door een aanwijzingsprocedure voor de vertegenwoordigers van de verpleegkundigen in de thuiszorg in te voeren die verschilt naargelang de verpleegkundigen loontrekkenden of zelfstandigen vertegenwoordigen, de bestreden wet van 21 april 2007 tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen het gezag van gewijsde van het arrest nr. 78/2003 van 11 juni 2003 schendt.

Zij stellen vervolgens dat door gemengde organisaties niet meer toe te staan zitting te nemen in de overeenkomstencommissie, de bestreden wet de vrijheid van die gemengde beroepsverenigingen belemmert. Bovendien beweren de verzoekers dat het gelijkheidsbeginsel is geschonden tussen, enerzijds, de gemengde beroepsorganisaties van verpleegkundigen en, anderzijds, de beroepsorganisaties van de andere verstrekkers van geneeskundige verzorging in de ruime zin, in het bijzonder van de kinesitherapeuten, de geneesheren en de tandheelkundigen.

Voor de verzoekers schendt de door de bestreden wet opgelegde voorwaarde volgens welke enkel de verenigingen die « zich statutair richten tot verpleegkundigen van tenminste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet », de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet. Bovendien leidt die bepaling tot een discriminatie tussen, enerzijds, de Franstalige en Vlaamse beroepsverenigingen en, anderzijds, de Duitstalige beroepsverenigingen.

De verzoekers beweren eveneens dat het door de bestreden wet ingevoerde systeem van ledentelling niet verzekert dat de aangewezen vertegenwoordigers van de zelfstandige verpleegkundigen daadwerkelijk representatief zijn voor hun gelijken. Zodoende schendt de bestreden wet het beginsel van gelijkheid van de verpleegkundigen, doordat het beginsel « één man, één stem » volledig op de helling wordt gezet.

De verzoekers doen nog opmerken dat de bestreden wet bepaalde categorieën van zelfstandige verpleegkundigen uitsluit, zoals de zelfstandige verpleegkundigen in bijberoep, de zelfstandige verpleegkundigen die zijn aangesloten bij gemengde organisaties en de forfaitair bezoldigde zelfstandige verpleegkundigen die niet de mogelijkheid zouden hebben vertegenwoordigd te zijn in de overeenkomstencommissie.

Ten slotte doen de verzoekers gelden dat artikel 5 van de bestreden wet de loontrekkende verpleegkundigen uit de overeenkomstencommissie weert. De loontrekkende verpleegkundigen kunnen dus geen vertegenwoordigers meer aanwijzen in de overeenkomstencommissie. Bovendien hebben de twee verenigingen die door de wetgever zijn gemachtigd om vier vertegenwoordigers aan te wijzen in de

overeenkomstencommissie, niet als doel de belangen van de verpleegkundigen te verdedigen, maar wel de belangen van de werkgevers. Een dergelijke situatie is discriminerend en schendt de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de pariteit binnen de overeenkomsten- of akkoordencommissies bij het Riziv (Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering) voor de geneesheren, de kinesitherapeuten of de tandartsen is verzekerd tussen de dienstverleners en de verzekeringsinstellingen. Artikel 5 van de bestreden wet schendt eveneens de vrijheid van vereniging doordat de diensten voor thuisverpleging, om vertegenwoordigd te zijn in de overeenkomstencommissie, volgens de verzoekers, geen andere keuze meer hebben dan zich aan te sluiten bij de twee door de wetgever gemachtigde confederaties.

A.1.2. Met betrekking tot de schending van het gezag van gewijsde van het arrest nr. 78/2003 doet de Ministerraad gelden dat de in het kader van beide procedures bestreden bepalingen noch hetzelfde onderwerp, noch dezelfde oorzaak hebben. De bestreden maatregel in de eerste zaak strekte immers ertoe een vorm van thuiszorg te organiseren die het mogelijk zou maken zowel de continuïteit van die zorg als de differentiatie van taken die die zorg inhoudt te verzekeren. De huidige wet heeft daarentegen betrekking op de vertegenwoordiging van de verpleegkundigen in de thuiszorg in de overeenkomstencommissie verpleegkundigenverzekeringsinstellingen.

De tegenpartij merkt op dat artikel 27 van de Grondwet niet uitsluit dat de vrijheid van vereniging aan beperkingen kan worden onderworpen en dat de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet beletten dat een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen verschillende categorieën van personen voor zover dat redelijk verantwoord is.

De Ministerraad verwijst naar de parlementaire voorbereiding om uit te leggen dat de uitsluiting van de gemengde organisaties in de overeenkomstencommissie is verantwoord door het bestaan van spanningen tussen de zelfstandige en loontrekkende verpleegkundigen. De Ministerraad voert eveneens aan dat de verzoekers niet aantonen dat de verpleegkundigen zich in een situatie bevinden die vergelijkbaar is met die van de geneesheren, de kinesitherapeuten en de tandartsen. De verplichting « zich statutair [te] richten tot verpleegkundigen van tenminste twee gewesten » wordt verantwoord door het feit dat het noodzakelijk is te verzekeren dat de beroepsverenigingen die de zelfstandige verpleegkundigen vertegenwoordigen, voldoende representatief zijn.

Met betrekking tot de wettigheid van een systeem van ledentelling verwijst de Ministerraad naar de parlementaire voorbereiding volgens welke de organisatie van verkiezingen voor de thuiszorg een veel te zware administratieve taak zou zijn in vergelijking met een systeem van ledentelling.

De uitsluiting van bepaalde categorieën van zelfstandige verpleegkundigen van de procedure van toewijzing van zetels in de overeenkomstencommissie, is met name verantwoord door de exclusiviteit die is voorbehouden aan de beroepsorganisaties van uitsluitend zelfstandige verpleegkundigen en door de doelstelling zich ervan te vergewissen dat de aangesloten verpleegkundigen verpleegkundig werk hebben verricht.

Met betrekking tot de niet-vertegenwoordiging van de loontrekkende verpleegkundigen merkt de Ministerraad op dat het onmogelijk zou zijn verkiezingen te houden voor diensten die met loontrekkenden werken en dat geen enkele van de sectoren in het hele Riziv de vertegenwoordiging door middel van verkiezingen heeft georganiseerd.

A.1.3. De verzoekers antwoorden in de eerste plaats dat, hoewel de doelstelling van de in het arrest nr. 78/2003 bedoelde bepalingen niet dezelfde is als de door de bestreden wet nagestreefde doelstellingen, de betreffende reglementeringen geen dermate grote verschillen vertonen dat zij zouden verantwoord zijn dat het Hof een andere lering zou aanhouden in verband met de identieke criteria van onderscheid die in het kader van de bestreden reglementering zijn aangewend.

De verzoekers stellen ook dat de schending van artikel 23 van de Grondwet wel degelijk vaststaat, aangezien de onmogelijkheid voor volledige categorieën van verpleegkundigen om zich te laten vertegenwoordigen, een schending vormt van het in die bepaling vervatte recht op collectief onderhandelen.

De verzoekers antwoorden nog dat het niet aan hen staat aan te tonen dat de situatie van de andere medische beroepen vergelijkbaar is met die van de verpleegkundigen.

A.1.4. In zijn wederantwoord verduidelijkt de Ministerraad dat de bestreden wet de bestaande gemengde verenigingen niet belet een dochtervereniging op te richten met uitsluitend zelfstandige verpleegkundigen als leden. Hoewel, met betrekking tot het systeem van ledentelling, zo geeft de Ministerraad toe, de auteur van het

wetsvoorstel eerst had gedacht aan een systeem van verkiezingen, werd van dat idee afgestapt in zoverre het registratiesysteem waarborgen biedt inzake representativiteit van de zelfstandige verpleegkundigen, waarbij de organisatie van verkiezingen voor de volledige sector van de thuiszorg technisch onmogelijk te realiseren is.

*Ten aanzien van het tweede middel*

A.2.1. De verzoekers leiden een tweede middel af uit de schending van de artikelen 10, 11, 27, 128 en 130 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en met het beginsel van de taalpariteit zoals het voortvloeit uit artikel 99, tweede lid, van de Grondwet. Zij stellen dat door de organisaties de verplichting op te leggen « zich statutair [te] richten tot verpleegkundigen van tenminste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet », artikel 4, § 2, van de bestreden wet de bedoelde bepalingen schendt, waarbij dat gewestelijke criterium bovendien *de facto* leidt tot het uitsluiten van de beroepsverenigingen van de Duitstalige Gemeenschap, zodat de wet de minimale vertegenwoordiging van elke gemeenschap niet verzekert. Zij menen dat artikel 4, § 8, van de bestreden wet de taalpariteit onder de mandaten voor de vertegenwoordigers van de verpleegkundigen in de overeenkomstencommissie niet waarborgt.

A.2.2. De Ministerraad erkent dat het beleid betreffende de zorgverstrekking een bevoegdheid van de federale Staat en van de gemeenschappen is, en niet van de gewesten. Het is echter evident dat door de beroepsorganisaties de verplichting op te leggen « zich statutair [te] richten tot verpleegkundigen van tenminste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet », de bestreden wet gewoon een criterium vastlegt waardoor een dergelijke vereniging als representatief kan worden erkend en die wet geenszins bevoegdheden inzake het gezondheidsbeleid aan de gewesten toekent. De bevoegdheidsverdelende regels inzake gezondheid zijn dus niet geschonden.

A.2.3. De verzoekers antwoorden dat het vaststaat dat het gezondheidsbeleid onder de bevoegdheid van de federale overheid en van de gemeenschappen valt. De bestreden wet had bijgevolg criteria moeten bepalen die niet zijn gebaseerd op het behoren tot een gewest teneinde de representativiteit te verzekeren van de organisaties die te maken hebben met het beleid betreffende de zorgverstrekking.

*In de zaak nr. 4396*

A.3.1. De verzoekende partij, een vzw die de belangen van de zelfstandige en loontrekkende verpleegkundigen verdedigt, leidt een enig middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet.

In een eerste onderdeel is de verzoekende partij van mening dat de onderscheiden vertegenwoordiging van de loontrekkende en zelfstandige verpleegkundigen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt en afbreuk doet aan de vrijheid van vereniging. Dat onderscheid, zo meent de verzoekende partij, is geenszins noodzakelijk om de vertegenwoordiging van de zelfstandige verpleegkundigen die tot dusver niet waren vertegenwoordigd, mogelijk te maken. Het doet afbreuk aan de vrijheid van vereniging in zoverre de vertegenwoordigers van de zelfstandige verpleegkundigen moeten worden aangewezen door beroepsorganisaties die uitsluitend zelfstandige verpleegkundigen als werkende leden dienen te tellen.

In een tweede onderdeel is de verzoekende partij van mening dat de vertegenwoordiging van de loontrekkende verpleegkundigen door de vertegenwoordigers die zijn aangewezen door een representatieve organisatie van de diensten thuisverpleging in de zin van artikel 34, eerste lid, 1<sup>o</sup>, b), van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt en afbreuk doet aan de vrijheid van vereniging.

In een derde onderdeel is de verzoekende partij van mening dat de aanwijzing, als enige representatieve organisaties van de loontrekkende verpleegkundigen, van de Vlaamse Federatie van Diensten voor Thuisverpleging en van de « Confédération des centres de coordination de soins et services à domicile » de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt en afbreuk doet aan de vrijheid van vereniging, te meer daar beide in aanmerking genomen verenigingen organisaties zijn die belast zijn met de verdediging van de belangen van de werkgevers. De verzoekende partij stelt dat het niet redelijk verantwoord is dat het die verenigingen zijn die de loontrekkenden vertegenwoordigen.

In een vierde onderdeel is de verzoekende partij van mening dat de paritaire vertegenwoordiging van de loontrekkende verpleegkundigen en van de zelfstandigen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. Door aan te nemen, wat ze niet wil doen, dat de onderscheiden vertegenwoordiging van de loontrekkende en de zelfstandige verpleegkundigen kan worden aanvaard, schendt de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet door verschillende categorieën van personen op identieke wijze te behandelen.

A.3.2. De Ministerraad herinnert eraan dat er een verantwoording bestaat voor het verschil in behandeling tussen de verpleegkundigen en de andere medische beroepen, aangezien de eerstgenoemden specifieke problemen kennen.

Bovendien zijn de beperkingen van de vrijheid van vereniging en de vereiste enkel zelfstandige verpleegkundigen als leden te hebben teneinde als zijnde representatief te worden erkend, verantwoord. Het door de wetgever nagestreefde doel, namelijk het oplossen van de spanningen die bestaan tussen zelfstandige en loontrekkende verpleegkundigen en het reorganiseren van hun vertegenwoordiging in de overeenkomstencommissie, verantwoordt dat de gemengde organisaties niet meer als representatief kunnen worden aangemerkt. Die voorwaarde is eveneens verantwoord wegens het ingevoerde systeem van ledentelling. Bovendien merkt de Ministerraad nog op dat niets de gemengde verenigingen zou beletten een « dochtervereniging » op te richten met uitsluitend zelfstandige verpleegkundigen als leden.

Met betrekking tot het tweede en het derde onderdeel merkt de Ministerraad op dat de situatie van de loontrekkende verpleegkundigen niet is gewijzigd ten opzichte van de vroegere situatie.

Met betrekking tot het vierde onderdeel verwijst de Ministerraad naar wat in de Commissie voor de Sociale Zaken is gezegd en in het bijzonder naar de vaststelling dat, in zoverre er in België twee soorten van thuisverpleegkundigen bestaan - zelfstandigen en loontrekkenden -, het normaal is dat beide soorten in een overeenkomstencommissie zijn vertegenwoordigd. Bijgevolg zou het oordeelkundiger zijn dat elke soort op een gelijke manier is vertegenwoordigd.

- B -

### *Ten aanzien van de bestreden wet*

B.1.1. De beroepen hebben betrekking op de wet van 21 april 2007 tot aanwijzing van de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen.

Die wet vervangt het systeem ingesteld bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 december 1963 « tot samenstelling van de commissies belast met het onderhandelen over en het sluiten van de nationale overeenkomsten in het kader van de verzekering voor geneeskundige verzorging », genomen ter uitvoering van artikel 27 van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (thans artikel 26 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994).

De overeenkomstencommissies regelen in principe de financiële en administratieve betrekkingen tussen de rechthebbenden en de verzekeringsinstellingen, enerzijds, en de verschillende categorieën van zorgverstrekkers, anderzijds (artikel 42, eerste lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994).

De overeenkomstencommissies hebben met name als taak het bedrag te bepalen van de honoraria en de prijzen die voor de verstrekkingen worden aangerekend (artikel 44, § 1, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994).

De overeenkomstencommissies zijn doorgaans samengesteld uit acht werkende en acht plaatsvervangende leden, aangewezen door de representatieve (beroeps)organisaties of verenigingen en acht werkende en acht plaatsvervangende leden, aangewezen door de verzekeringsinstellingen.

B.1.2. De acht mandaten voor de vertegenwoordigers van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen worden, naar luid van artikel 2 van de bestreden wet, als volgt toegekend :

- vier aan de beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen in de thuiszorg;
- vier aan de « diensten thuisverpleging », waarmee de wetgever de organisaties heeft bedoeld die loontrekkende en statutaire thuisverpleegkundigen tewerkstellen.

De vertegenwoordigers van de zelfstandige verpleegkundigen worden aangewezen op basis van een telling van de leden van de beroepsorganisaties die als representatief worden aangemerkt. Die telling gebeurt om de vier jaar (artikel 3).

Om als representatief te worden aangemerkt, dient de beroepsorganisatie van de zelfstandige verpleegkundigen de in artikel 4, § 2, bedoelde voorwaarden te vervullen, waarvan de drie volgende voorwaarden worden bestreden :

- de voorwaarde « zich statutair [te] richten tot verpleegkundigen van tenminste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet »;

- de voorwaarde « uitsluitend zelfstandige werkende leden in hoofdberoep [te] tellen »;

- de voorwaarde « de statutaire jaarbijdrage van de aangesloten verpleegkundigen » te hebben geïnd.

Paragraaf 8 van artikel 4 van de bestreden wet regelt de verdeling van de mandaten onder de verschillende beroepsorganisaties van zelfstandige verpleegkundigen die als representatief zijn erkend. De verdeling gebeurt door rekening te houden met het aantal leden die zijn aangesloten bij elke organisatie, waarbij dat aantal wordt vastgesteld door middel van een ledentelling.

Artikel 5 van de bestreden wet bepaalt dat de loontrekkende vertegenwoordigers van de diensten thuisverpleging in de overeenkomstencommissie paritair worden aangewezen door de Vlaamse Federatie van Diensten voor Thuisverpleging en door de « Confédération des centres de coordination de soins et services à domicile ».

B.2. De bestreden wet strekt ertoe de vertegenwoordiging van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen te reorganiseren en te verbeteren door rekening te houden met het feit dat de thuiszorg zowel door loontrekkende verpleegkundigen als door zelfstandige verpleegkundigen wordt verzekerd. Met de vaststelling dat niet alleen « de belangrijke en noodzakelijke evolutie in deze sector ertoe geleid heeft dat nieuwe organisaties het licht zagen, zowel voor loontrekkers als voor zelfstandigen », maar ook dat « de kwestie van de vertegenwoordiging in de Overeenkomstencommissie [...] reeds jaren [zorgt] voor wrijvingen tussen voornamelijk de zelfstandige verpleegkundigen », wordt in de memorie van toelichting van het wetsontwerp de wijziging van de van kracht zijnde wetgeving verantwoord door het feit dat ze « uiteindelijk de bestaande spanningen [zal] kunnen verminderen, maar [...] er ook voor [zal] zorgen dat de belangen van zowel de zelfstandigen als de loontrekkenden beter worden verdedigd » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2194/002, p. 4).



B.3. Het onderzoek van de overeenstemming van een wetskrachtige bepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in beginsel het onderzoek van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II van de Grondwet voorafgaan.

*Ten aanzien van het middel afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels in de zaak nr. 4379*

B.4. Het tweede middel in de zaak nr. 4379 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 27, 128 en 130 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap en met het beginsel van de taalpariteit zoals het voortvloeit uit artikel 99, tweede lid, van de Grondwet. De verzoekers klagen aan dat artikel 4, § 2, derde streepje, van de bestreden wet de beroepsverenigingen van de zelfstandige verpleegkundigen de verplichting oplegt « zich statutair [te] richten tot verpleegkundigen van tenminste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet » en dat artikel 4, § 8, van dezelfde wet de taalpariteit onder de mandaten voor de vertegenwoordigers van de verpleegkundigen in de overeenkomstencommissie niet waarborgt. Zij stellen dat het gewestelijke criterium dat wordt gehanteerd om bepaalde beroepsverenigingen uit te sluiten, in strijd zou zijn met de verdeling van de bevoegdheden inzake gezondheid, die aan de federale Staat en aan de gemeenschappen, en niet aan de gewesten zijn toegekend. Zij zijn bovendien van mening dat, aangezien een minimale vertegenwoordiging van de verenigingen die onder de verschillende gemeenschappen ressorteren, niet is gewaarborgd, de in het geding zijnde bepaling *de facto* de beroepsorganisaties van de zelfstandige verpleegkundigen van de Duitstalige Gemeenschap uitsluit.

B.5. Artikel 5, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt :

« De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel [128] van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

1° Het beleid betreffende de zorgenverstrekking in en buiten de verplegingsinrichtingen, met uitzondering van :

- a) de organieke wetgeving;
- b) de financiering van de exploitatie, wanneer deze geregeld is door de organieke wetgeving;
- c) de ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- d) de basisregelen betreffende de programmatie;
- e) de basisregelen betreffende de financiering van de infrastructuur, met inbegrip van de zware medische apparatuur;
- f) de nationale erkenningsnormen uitsluitend voor zover deze een weerslag kunnen hebben op de bevoegdheden bedoeld in b), c), d) en e) hiervoren;
- g) de bepaling van de voorwaarden voor en de aanwijzing tot universitair ziekenhuis overeenkomstig de wetgeving op de ziekenhuizen.

2° De gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxies.

[...] ».

Artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap bepaalt :

« De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 130, § 1, 2°, van de Grondwet zijn deze vermeld in artikel 5, § 1, van de bijzondere wet ».

B.6. In zoverre de bestreden bepalingen de vertegenwoordiging van de thuisverpleegkundigen in de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen organiseren, regelen ze een aangelegenheid die tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoort.

B.7.1. In zoverre de verzoekende partijen het bestreden artikel 4, § 2, verwijten de beroepsorganisaties de verplichting op te leggen zich statutair te richten tot verpleegkundigen van ten minste twee gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet, legt die bepaling een criterium vast waardoor een dergelijke vereniging als representatief kan worden erkend. Ze

kent geen enkele materiële noch organisatorische bevoegdheid toe aan de gewesten, en wijzigd niets aan de in het middel bedoelde bevoegdheidverdelende regels.

B.7.2. In zoverre de verzoekende partijen het bestreden artikel 4, § 8, verwijten de taalpariteit onder de mandaten voor de vertegenwoordigers van de verpleegkundigen in de overeenkomstencommissie niet te waarborgen, vloeit uit de in het middel aangehaalde bevoegdheidverdelende regels niet voort dat de mandaten in voormelde commissie paritair moeten worden verdeeld.

B.7.3. Het tweede middel in de zaak nr. 4379 is niet gegrond.

*Ten aanzien van het eerste middel in de zaak nr. 4379 en het enige middel in de zaak nr. 4396*

B.8. Het eerste middel in de zaak nr. 4379 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 23 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met het beginsel van het gezag van gewijsde, met de artikelen 8 en 9 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, met de artikelen 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 22 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en met de artikelen 12, 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het enige middel in de zaak nr. 4396 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet.

B.9.1. De verzoekende partijen klagen in de eerste plaats aan dat de bestreden wet het gezag van gewijsde van het arrest nr. 78/2003 van 11 juni 2003 niet in acht neemt, aangezien de bestreden wet voor de vertegenwoordigers van de verpleegkundigen in de sector van de thuiszorg een verschillende aanwijzingsprocedure invoert naargelang zij loontrekkenden of zelfstandigen vertegenwoordigen.

B.9.2. De wet van 10 augustus 2001 houdende maatregelen inzake gezondheidszorg, die het voorwerp uitmaakte van het voormelde arrest nr. 78/2003 van het Hof, strekte ertoe een vorm van thuiszorg te organiseren die het mogelijk zou maken zowel de continuïteit van die zorg als de differentiatie van taken die die zorg inhoudt, te verzekeren. Het Hof heeft

artikel 24, 1°, van de voormelde wet vernietigd, aangezien die bepaling het voordeel van de forfaitaire tegemoetkomingen van de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen enkel voorbehield aan de organisaties die uitsluitend een beroep doen op loontrekkend of statutair personeel, waarbij het criterium van het juridische statuut van het personeel dat andere vormen van organisatie van diezelfde zorgverstrekking uitsluit van het voordeel van die tegemoetkomingen, niet relevant werd geacht ten aanzien van het nagestreefde doel. De door het Hof vernietigde maatregel had niet hetzelfde onderwerp als de bestreden wet in de huidige zaak, die betrekking heeft op de vertegenwoordiging van de verpleegkundigen in de thuiszorg binnen de overeenkomstencommissie verpleegkundigen-verzekeringsinstellingen.

Dat onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 4379 is niet gegrond.

B.10.1. In beide zaken klagen de verzoekende partijen aan dat de bestreden wet de vrijheid van vereniging schendt door het gemengde organisaties, die zowel zelfstandige als loontrekkende verpleegkundigen verenigen, niet meer mogelijk te maken zitting te nemen in de overeenkomstencommissie.

B.10.2. Door de organisatie van de vertegenwoordiging van de verpleegkundigen in de overeenkomstencommissie te wijzigen, wordt door de bestreden wet met name de doelstelling nagestreefd om de bestaande spanningen tussen de zelfstandige verpleegkundigen en de loontrekkende verpleegkundigen te verminderen. Tijdens de parlementaire voorbereiding heeft de minister van Sociale Zaken verklaard :

« De verpleegkundigen die actief zijn in de thuisverpleging, worden door verschillende beroepsorganisaties vertegenwoordigd. Sommige van deze organisaties vertegenwoordigen zowel zelfstandige als loontrekkende verpleegkundigen. Het gaat hier voornamelijk om beroepsorganisaties die lid zijn van de Algemene Unie van Verpleegkundigen van België (AUVB).

Buiten de AUVB bestaan er echter ook organisaties die uitsluitend de belangen van zelfstandige verpleegkundigen verdedigen. En tenslotte bestaan er ook organisaties die specifiek de loontrekkende verpleegkundigen vertegenwoordigen.

Momenteel zijn de thuisverpleegkundigen vertegenwoordigd binnen de Overeenkomstencommissie en dit overeenkomstig het koninklijk besluit van 16 december 1963 tot samenstelling van de [commissies] belast met het onderhandelen over en het sluiten van de nationale overeenkomsten in het kader van de verzekering voor geneeskundige

verzorging. Sedert meer dan 40 jaar is de AUVB, om historische redenen, houder van het geheel van mandaten van de zorgverstrekkers.

De minister wil er nogmaals op wijzen dat de belangrijke en noodzakelijke evolutie in deze sector ertoe geleid heeft dat nieuwe organisaties het licht zagen, zowel voor loontrekkers als voor zelfstandigen. Bijgevolg vindt hij het belangrijk dat de vertegenwoordiging van de verplegers binnen de Overeenkomstencommissie wordt gewijzigd in functie van de reële situatie op het terrein.

De kwestie van de vertegenwoordiging in de Overeenkomstencommissie zorgt reeds jaren voor wrijvingen tussen voornamelijk de zelfstandige verpleegkundigen.

Bovendien heeft de minister sedert het begin van de legislatuur getracht met de organisaties die lid zijn van het AUVB en met andere organisaties, vooral van zelfstandige verpleegkundigen, die niet zijn vertegenwoordigd in de overeenkomstencommissie, overleg te laten plegen. Dit is echter niet gelukt.

Een wijziging van de van kracht zijnde wetgeving, zal uiteindelijk de bestaande spanningen kunnen verminderen, maar zal er ook voor zorgen dat de belangen van zowel de zelfstandigen als de loontrekkenden beter worden verdedigd » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2194/002, pp. 3 en 4).

Uit die uiteenzetting blijkt dat de wetgever, die met name de bedoeling had de spanningen tussen de zelfstandige verpleegkundigen en de loontrekkende verpleegkundigen te verminderen, door rekening te houden met de aan de uitoefening van een beroep verbonden specificiteiten naargelang het als zelfstandige of als loontrekkende wordt uitgeoefend, redelijkerwijs vermocht te bepalen dat enkel organisaties die uitsluitend voor de enen of de anderen representatief zijn, zitting zouden nemen in de overeenkomstencommissie. Die maatregel is eveneens relevant om een einde te maken aan de situatie die bestond vóór de wetwijziging, toen één organisatie van verpleegkundigen die zowel zelfstandige verpleegkundigen als loontrekkende verpleegkundigen vertegenwoordigde, alle mandaten in handen had. Ten slotte doet die maatregel geen afbreuk aan de vrijheid van vereniging, aangezien die vrijheid niet het recht impliceert om deel uit te maken van de overeenkomstencommissies.

Dat onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 4379 en van het enige middel in de zaak nr. 4396 is niet gegrond.

B.11.1. In beide zaken wordt voorts aangeklaagd dat de bestreden wet, teneinde de vertegenwoordigers van de zelfstandige thuisverpleegkundigen aan te wijzen, een telling laat

uitvoeren van de leden van de beroepsorganisaties, terwijl de vertegenwoordigers van de loontrekkende verpleegkundigen via een systeem van verkiezingen worden aangewezen.

B.11.2. De keuze van een verschillende manier van aanwijzing van de vertegenwoordigers van de zelfstandige thuisverpleegkundigen en, in het bijzonder, de keuze van een systeem van ledentelling werden aldus verantwoord in de parlementaire voorbereiding :

« [...] het [is] uiterst moeilijk verkiezingen te organiseren en wel om de volgende redenen. Er zou eerst bij het RIZIV een kadaster moeten worden opgericht van verpleegkundigen, wanneer men een onderscheid wil maken tussen de zelfstandige en de loontrekkende verpleegkundigen. Er zal veel tijd kruipen in het opmaken van deze gegevensbank. Het RIZIV is trouwens van oordeel dat dit een zeer zware administratieve taak is.

Het door het wetsontwerp voorgestelde registratiesysteem biedt garanties voor de representativiteit van de zelfstandige verpleegkundigen dank zij de voorwaarden waaraan ze moeten voldoen. Enkele van deze voorwaarden zijn dat verenigingen erkend moeten zijn, dat ze enkel beroep mogen doen op zelfstandige verpleegkundigen, hun leden moeten een bijdrage betalen en de naleving van deze [...] voorwaarden wordt gecontroleerd.

De vertegenwoordiging van de loontrekkenden geeft de realiteit van het terrein weer. De loontrekkenden worden immers vertegenwoordigd door de specifieke federaties. Daar de vertegenwoordiging van de loontrekkenden weinig aanleiding geeft tot problemen, past het dit evenwicht te behouden en het wetsontwerp op dit punt niet te wijzigen. Het wetsontwerp werd trouwens met een ruime meerderheid door de Senaat aangenomen » (*Parl. St.*, Kamer, 2006-2007, DOC 51-2194/002, pp. 4 en 5).

Uit die vaststellingen vloeit voort dat het niet onredelijk is dat veeleer voor een systeem van telling van de zelfstandige verpleegkundigen dan voor een systeem van verkiezingen is gekozen.

Dat onderdeel van het middel is niet gegrond.

B.12. In beide zaken wordt aangeklaagd dat de beroepsorganisaties van verpleegkundigen worden gediscrimineerd ten opzichte van de beroepsorganisaties van andere zorgverstrekkers (kinesitherapeuten, geneesheren en tandheelkundigen). De verzoekende partij in de zaak nr. 4396 voert daarnaast aan dat de zelfstandige en loontrekkende thuisverpleegkundigen ten onrechte gelijk worden behandeld wat hun vertegenwoordiging betreft.

Uit de memorie van de Ministerraad, die op dat punt niet wordt tegengesproken door de verzoekende partijen, blijkt dat het aantal thuisverpleegkundigen ongeveer 18 000 bedraagt, waarvan ongeveer 10 000 zelfstandigen.

Die cijfergegevens bieden een voldoende verantwoording voor de verschillende behandeling van de beroepsorganisaties van verpleegkundigen ten opzichte van de beroepsorganisaties van andere zorgverstrekkers, aangezien de kinesitherapeuten, geneesheren en tandheekkundigen overwegend hun beroep als zelfstandigen uitoefenen.

De cijfergegevens bieden eveneens een voldoende verantwoording voor de gelijke behandeling van de zelfstandige en de loontrekkende thuisverpleegkundigen, aangezien daaruit niet blijkt dat een van beide categorieën in de overeenkomstencommissie over- of ondervertegenwoordigd is.

B.13. De verzoekers in beide zaken klagen eveneens aan dat de bestreden wet bepaalde categorieën van zelfstandige verpleegkundigen van het systeem van vertegenwoordiging uitsluit. Aangezien de bestreden wet tot doel heeft de zelfstandige verpleegkundigen uitsluitend door verenigingen met zelfstandige verpleegkundigen als leden te laten vertegenwoordigen, is het redelijk dat een verpleegkundige die enkel in bijberoep, als zelfstandige, een functie van verpleegkundige uitoefent die hij trouwens in hoofdberoep als loontrekkende uitoefent, niet wordt toegestaan als zelfstandige te worden vertegenwoordigd. Dezelfde redenering geldt met betrekking tot de zelfstandige verpleegkundigen die bij gemengde organisaties zijn aangesloten.

Wat betreft de zelfstandige verpleegkundigen die forfaitair worden bezoldigd, (per patiënt in plaats van per verstrekking), zetten de verzoekende partijen niet uiteen in welk opzicht de beslissingen van de overeenkomstencommissie die categorie zouden raken.

Dat onderdeel van het middel is niet gegrond.

B.14.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4379 klagen aan dat artikel 4, § 2, derde streepje, de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet schendt, aangezien enkel de beroepsverenigingen die zich statutair richten tot verpleegkundigen van ten minste twee

gewesten, bedoeld in artikel 3 van de Grondwet, door de bevoegde minister als zijnde representatief kunnen worden aangewezen. Zij zijn van mening dat het daardoor voor de verpleegkundigen van eenzelfde gemeenschap of gewest onmogelijk is zich te verenigen teneinde hun specifieke belangen te verdedigen. Zij stellen dat die bepaling een onverantwoord verschil in behandeling teweegbrengt voor de Duitstalige beroepsverenigingen die, teneinde als representatief te kunnen worden aangemerkt, hun diensten in twee talen zullen moeten aanbieden aan verpleegkundigen die veraf zijn gevestigd.

B.14.2. Door de organisaties de verplichting op te leggen zich statutair te richten tot verpleegkundigen van ten minste twee gewesten, beoogt de wetgever te verzekeren dat de beroepsverenigingen die de zelfstandige verpleegkundigen dienen te vertegenwoordigen, voldoende representatief zijn. In tegenstelling tot wat de verzoekers aanvoeren, sluit artikel 4, § 2, derde streepje, van de bestreden wet geen enkele vereniging uit die zou zijn opgericht op grond van het behoren tot een gemeenschap of op basis van de taal, aangezien alle verenigingen in ten minste twee gewesten moeten zijn vertegenwoordigd, wat niet betekent dat zij noodzakelijkerwijs verpleegkundigen dienen te verenigen die tot twee verschillende gemeenschappen of twee verschillende taalgroepen behoren.

Dat onderdeel van het middel is niet gegrond.

B.15.1. De verzoekende partijen in beide zaken klagen eveneens aan dat artikel 5 van de bestreden wet de loontrekkende verpleegkundigen uit de aanwijzing van hun leden in de overeenkomstencommissie weert. Naar luid van die bepaling zijn het immers de werkgevers, de diensten thuisverpleging en de verzekeringsinstellingen die, in hun hoedanigheid van medeoprichters, via twee verenigingen, namelijk de Vlaamse Federatie van Diensten voor Thuisverpleging en de « Confédération des centres de coordination de soins et services à domicile », vier vertegenwoordigers van de loontrekkende verpleegkundigen zullen kunnen aanwijzen. De verzoekers doen gelden dat die twee verenigingen, overeenkomstig hun statuten, ten doel hebben de werkgevers te verdedigen. Zij zijn van mening dat de loontrekkende verpleegkundigen, indien zij vertegenwoordigd willen zijn in de overeenkomstencommissie, bijgevolg geen andere keuze hebben dan zich aan te sluiten bij een van die twee verenigingen, wat afbreuk zou doen aan hun vrijheid van vereniging.



B.15.2. De keuze van de wetgever om de bevoegdheid voor de aanwijzing van de vertegenwoordigers van de loontrekkende verpleegkundigen in de overeenkomstencommissie aan twee representatieve organisaties van de diensten thuisverpleging over te laten, werd toegelicht als volgt :

« Het zijn immers de diensten die mee onderhandelen over de financiering van de diensten voor thuisverpleging. Het is belangrijk dat ook de groepen van zelfstandige verpleegkundigen worden vertegenwoordigd omdat de afspraken over honoraria en forfaits voor hen een rechtstreekse impact hebben. Dat geldt niet voor zorgverstrekkers in dienstverband: zij kunnen bijvoorbeeld via de vakbonden hun gerechtvaardigde eisen afdwingen » (*Hand.*, Senaat, 22 december 2005, pp. 8-9).

Zoals in B.1.1 is uiteengezet, hebben de overeenkomstencommissies met name als taak het bedrag te bepalen van de honoraria en de prijzen die voor de verstrekkingen worden aangerekend. De overeenkomsten daaromtrent hebben een rechtstreekse impact op de werkgevers van de loontrekkende thuisverpleegkundigen, niet op de loontrekkende thuisverpleegkundigen zelf. Laatstgenoemden ressorteren overigens onder het « Paritair Comité voor de gezondheidsinrichtingen en -diensten », dat bevoegd is voor de werknemers in het algemeen en hun werkgevers behorende tot, met name, de diensten voor thuisverpleging.

Daaruit volgt dat het niet onredelijk is dat de loontrekkende verpleegkundigen die in de overeenkomstencommissies zitting nemen, worden aangewezen door twee organisaties waarin de georganiseerde diensten een overwicht hebben. Die keuze is niet onevenredig aangezien een daadwerkelijke vertegenwoordiging van de loontrekkende verpleegkundigen in die commissies niettemin is verzekerd, waardoor zij er eveneens hun standpunt met betrekking tot de financiering van de diensten thuisverpleging zullen kunnen uitdrukken.

De organisaties die de loontrekkende verpleegkundigen aanwijzen, zijn overigens specifieke organisaties, met een eigen statuut en opdracht, onderscheiden van de verzekeringsinstellingen, zodat niet ervan kan worden uitgegaan dat zij de verzekeringsinstellingen vertegenwoordigen.

B.16. De verzoekende partijen in de zaak nr. 4379 zetten ten slotte niet uiteen in welk opzicht artikel 23 van de Grondwet zou zijn geschonden.

In zoverre de middelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 27 van de Grondwet in samenhang met andere bepalingen zou het onderzoek ervan niet tot een andere conclusie kunnen leiden.

B.17. Het eerste middel in de zaak nr. 4379 en het enige middel in de zaak nr. 4396 zijn niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989, op de openbare terechtzitting van 18 februari 2009.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior