

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 100.554 van 7 november 2001

A. 85.769/VI-15.197

In zake: **STREEL Robert,**
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Vincent THIRY, advocaat,
Mont Saint-Martin 37
4000 Luik,

tegen:

**het Rijksinstituut voor Ziekte- en
Invaliditeitsverzekering.**

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 28 juli 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij Robert STREEL de nietigverklaring vordert "van de beslissing d.d. 24 september 1998 waarbij de commissie van beroep, opgericht in het kader van de Nationale commissie tandheekkundigen-ziekenfondsen, het beroep verwerpt dat verzoeker had ingesteld tegen de beslissing van de Stuurgroep Kwaliteitsbevordering d.d. 7 mei 1998, waarbij hem een erkenning wordt geweigerd voor activiteit nr. 413 "Implantologie-occlusodontologie en paradontologie";

Gezien de regelmatig uitgewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag van de heer NIHOUL, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 26 april 2001, waarbij de neerlegging van het dossier en het verslag ter griffie wordt gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 17 oktober 2001, waarvan aan de partijen kennis is gegeven en waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 31 oktober 2001;

Gehoord het verslag van de heer LEWALLE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. THIRY, advocaat, die voor verzoeker verschijnt, en van de heer BRIFEUIL, adjunct-adviseur, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer NIHOUL, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feitelijke en juridische gegevens noodzakelijk zijn voor het onderzoek van het beroep:

1. Het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 mei 1997, bepaalt in punt A "Accreditering van tandheelkundigen" dat "De partijen (...) overeen(komen) een systeem van accreditering van de tandheelkundigen in werking te brengen onder de algemene voorwaarden die zijn vastgesteld in het document "Accreditering" dat als bijlage bij dit akkoord gaat: de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen kan dat document in het licht van de ervaring aanpassen op voorstel van de Stuurgroep Kwaliteitsbevordering";

2. Op 24 juli 1997 heeft de Stuurgroep Kwaliteitsbevordering zijn "reglement voor de werking" vastgesteld. In artikel 2 daarvan worden de taken van die groep opgesomd, waaronder meer bepaald:

" 2.2. de bijscholingsorganismen die in aanmerking komen voor de organisatie van de bijscholing in het kader van de accreditering, evalueren en erkennen;

2.3. de aanvragende tandartsen, voor wie is vastgesteld dat zij aan de gestelde voorwaarden voldoen, accrediteren;"

Artikel 5 van het genoemde "reglement voor de werking" luidt als volgt:

"Artikel 5 Beroepsprocedure

5.1. Tegen de beslissingen van de Stuurgroep inzake de individuele accreditering van tandartsen en de erkenning van de bijscholingsorganismen kan beroep worden ingesteld bij een Commissie van Beroep opgericht bij de Stuurgroep en samengesteld volgens dezelfde regels als de Stuurgroep.

5.2. De beroepsprocedure wordt uitgewerkt door de Stuurgroep en ter goedkeuring voorgelegd aan de Nationale commissie tandartsen-ziekenfondsen".

3. Op 24 november 1997 heeft de Nationale commissie tandartsen-ziekenfondsen het document "De accreditering van tandheeldkundigen in 1998" dat was opgesteld door de Stuurgroep Kwaliteitsbevordering, unaniem goedgekeurd, op één stem na.

In bijlage 3 van dat document "Bijscholing in het kader van de accreditering", punt 2 "Erkenning van Bijscholingsactiviteiten", staat: "De erkenning van de bijscholingsactiviteiten gebeurt door de Stuurgroep op gemotiveerd advies van de Evaluatiecommissie (zie 4). De erkenning gebeurt voorafgaandelijk en moet jaarlijks hernieuwd worden na evaluatie door de Evaluatiecommissie die hierbij mede rekening zal houden met de evaluatie door de deelnemers".

In punt 3 van die bijlage worden ook de criteria voor de erkenning van de organisatoren van bijscholingsactiviteiten vastgelegd "ter uitvoering van punt 4b 3° al. van de bijlage bij het Akkoord van 18/12/96". In punt 4 van de genoemde bijlage wordt een evaluatiecommissie opgericht. De taken van die commissie zijn:

- " 1. Nagaan of de organisator voldoet aan de criteria vastgesteld onder punt 3.
- 2. De Stuurgroep adviseren over de erkenning en de weging van elke bijscholingsactiviteit waarvoor een organisator accrediteringseenheden aanvraagt.
- 3. Aan de Stuurgroep een evaluatie van de voorbijge bijscholingsactiviteiten en de organisatoren bezorgen met eventueel aanbevelingen om bij te sturen".

Die bijlage is ter informatie bezorgd aan de tandheeldkundigen via een rondzendbrief van 9 januari 1998 van de verwerende partij.

4. Op 9 april 1998 heeft de Stuurgroep Kwaliteitsbevordering een "reglement voor de werking van de commissie van beroep" goedgekeurd ter uitvoering van artikel 5 van het voormelde "reglement voor de werking" van 24 juli 1997. In dat reglement wordt de samenstelling van die commissie van beroep vastgelegd (art. 3) en wordt de beroepsprocedure geregeld (art 4).

5. Op 23 januari 1998 richt verzoeker, doctor in de genees-, heel- en verloskunde, licentiaat in de tandheelkunde en hoofd van de Ecole liégeoise d'Occlusodontologie et de Prothèse Implantaire, de volgende vraag aan de verwerende partij:

" Sinds verscheidene jaren organiseren wij in het kader van onze school bijscholingscursussen IMPLANTOLOGIE, OCCLUSODONTOLOGIE en PARADONTOLOGIE.

Zo vindt in 1998 de eerste cursusperiode (50 lesuren) - waarvan u in bijlage het programma vindt - plaats van 23 tot 29 maart eerstkomende.

Aan de hand van de informatie die wij zojuist hebben ontvangen, menen wij te voldoen aan de voorwaarden die moeten worden vervuld opdat die opleiding kan meetellen voor onze deelnemers (...)"

6. Op 26 februari 1998 brengt de evaluatiecommissie het volgende advies uit over de aanvraag van verzoeker: "CLEPIRO 23/29.03 ter bespreking voorgelegd".

Op 9 april 1998 heeft de commissie geacht de aanvragen om drie redenen te moeten weigeren: "een slordig en onconventioneel CV van de spreker; commerciële bindingen, het feit dat de spreker zelf implantaten verkoopt; achterhaalde technologie".

7. Op 7 mei 1998 onderzoekt de Stuurgroep "de voorstellen tot weigering van de erkenning en erkent de gegrondheid van elke in de nota opgenomen weigering, maar wenst dat een adequate, zo niet diplomatische terminologie wordt gebruikt om de weigeringen aan de organisatoren te motiveren". De volgende opmerkingen worden geformuleerd: (...) de Evaluatiecommissie moet de motivering voor de activiteiten (...) 23/29.03 CLEPIRO opnieuw formuleren (...)"

In de loop van juni 1998 hebben de diensten van de verwerende partij aan verzoeker echter meegedeeld dat de Stuurgroep Kwaliteitsbevordering-Tandheelkundigen op zijn vergadering van 7 mei 1998, in navolging van het advies van de evaluatiecommissie, heeft beslist dat uw bijscholingsactiviteit niet in aanmerking komt voor het systeem van de accreditering van tandheelkundigen. De Stuurgroep is van oordeel dat de activiteit geen voortgezette tandheelkundige opleiding is in de zin van de accreditering, zoals bepaald in het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen.

8. Op 28 juni 1998 heeft verzoeker aan de verwerende partij gevraagd om "hem nauwkeurig mee te delen welke criteria aan die beslissing, die niet

aan de bedoeling van de nieuwe regelgeving lijkt te beantwoorden, ten grondslag liggen".

Op 14 juli 1998 heeft de verwerende partij hem geantwoord dat de evaluatiecommissie het dossier op haar vergadering van 9 juli 1998 opnieuw heeft onderzocht en tot de bevinding is gekomen dat er geen nieuwe elementen zijn die een wijziging van haar advies over zijn oorspronkelijke aanvraag rechtvaardigen. In de notulen van de vergadering van 9 juli 1998 van de evaluatiecommissie wordt evenwel niets over het dossier van verzoeker vermeld.

9. Op 26 juli 1998 dient verzoeker een klacht in bij de commissie van beroep die op 24 september 1998 de volgende beslissing neemt:

" Na beraadslaging beslist de Commissie van beroep met unanimititeit van stemmen het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren. Deze beslissing is enkel en alleen gebaseerd op het voorbijgestreefd karakter van de inhoud van de cursus en de onderwezen technologie".

Die beslissing, die de bestreden handeling vormt, is op 7 oktober 1998 ter kennis gebracht van verzoeker.

Overwegende dat verzoeker een middel, het eerste van het verzoekschrift, ontleent "aan schending van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, inzonderheid van artikel 50, § 6, ervan, aan schending van het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996 en aan onbevoegdheid van de steller van de handeling; dat hij in een eerste onderdeel aanvoert dat de Stuurgroep "Kwaliteitsbevordering - Tandheelkundigen" zichzelf bij artikel 2.2 van zijn "reglement voor de werking" de bevoegdheid heeft verleend om de organen te erkennen die in aanmerking komen voor de organisatie van bijscholing in het kader van de accreditering van de tandheelkundigen, terwijl die bevoegdheid geen rechtsgrond vindt in de artikelen 50 en 51 van de voormelde gecoördineerde wet van 14 juli 1994, noch in het akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996; dat hij in een tweede onderdeel aanvoert dat de Stuurgroep "Kwaliteitsbevordering -Tandheelkundigen" zichzelf bij artikel 5 van zijn "reglement voor de werking" de bevoegdheid heeft gegeven om in zijn schoot een administratieve beroepsinstantie op te richten en de regels voor de samenstelling en de procedure van die instantie te bepalen, zonder dat de artikelen 50 en 51 van de genoemde gecoördineerde wet van 14 juli 1994 of het akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996 hem die bevoegdheid verlenen; dat hij daaruit besluit dat de commissie van beroep niet bevoegd was om de bestreden beslissing te nemen;

Overwegende dat de verwerende partij in verband met het eerste onderdeel antwoordt dat de punten A1, A2 en A3 van het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen en de bijlage ervan handelen over de accreditering van de tandheelkundigen; dat de partijen "overeengekomen zijn om een systeem van accreditering van de tandheelkundigen in werking te brengen onder de algemene voorwaarden die zijn vastgesteld in het document "Accreditering" dat als bijlage bij het akkoord gaat"; dat de Stuurgroep belast is met het uitwerken van de procedure en de nadere regels waaraan de tandheelkundigen in het kader van de accreditering moeten voldoen, zoals bepaald in punt 3 van de bijlage; dat ze stelt dat alle partijen, namelijk de tandheelkundigen en de vertegenwoordigers van de verzekeringsinstellingen, principieel en unaniem met het reglement van de Stuurgroep hebben ingestemd; dat de Stuurgroep de accrediteringsregels heeft vastgelegd in een "document CDN 97/21 corr." dat op 27 november 1997 door de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen is goedgekeurd en bij de notulen van die vergadering is gevoegd en goedgekeurd is door alle leden, op één stem na; dat ze in verband met het tweede onderdeel aanvoert dat, aangezien de commissie van beroep geen administratief rechtscollege is, ze niet bij of krachtens de wet hoefde te worden geïnstalleerd; dat ze stelt dat de oprichting van die commissie was ingegeven door de terechte bekommernis om de organisatoren van bijscholingsactiviteiten de mogelijkheid te geven bezwaar aan te tekenen als de erkenning wordt geweigerd;

Overwegende dat verzoeker in verband met het eerste onderdeel in zijn wederantwoord stelt dat in punt 4 van de bijlage bij het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996 staat dat de organisatoren van bijscholingsactiviteiten moeten worden erkend, maar niet dat die taak aan de Stuurgroep wordt toegewezen, terwijl punt 3 van die bijlage alleen bepaalt dat de Stuurgroep de procedure en de nadere regels uitwerkt waaraan de tandheelkundigen moeten voldoen; dat hij stelt dat de Stuurgroep, door in zijn "reglement voor de werking" en in het document "Bijscholing in het kader van de accreditering" te vermelden dat hij bevoegd is om de bijscholingsorganen die in aanmerking komen in het kader van de accreditering te erkennen, zich een bevoegdheid heeft aangemeten die verder reikt dan die welke hem volgens het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996 en de artikelen 50 en 51 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 toekomt; dat hij subsidiair aanvoert dat zowel in de bijlage bij het nationaal akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen als in het "reglement voor de werking" van de Stuurgroep alleen staat dat de organisatoren van bijscholingsactiviteiten moeten worden erkend, terwijl de beslissing van 7 mei 1998 en de bestreden beslissing van 24 september 1998 een geheel andere strekking hebben, aangezien bij de bestreden handeling het beroep wordt verworpen dat

verzoeker heeft ingesteld tegen de beslissing van 7 mei 1998 waarbij de Stuurgroep geweigerd heeft om de bijscholingsactiviteit "implantologie-occlusodontologie en paradontologie" in aanmerking te nemen voor het systeem van de accreditering van de tandheelkundigen; dat hij stelt dat de bevoegdheid om "de bijscholingsactiviteit" te erkennen noch is toegewezen aan de Stuurgroep, noch a fortiori aan de commissie van beroep die door de Stuurgroep is opgericht; dat die bevoegdheid noch een rechtsgrond vindt in het akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen, noch in de artikelen 50 en 51 van de genoemde gecoördineerde wet van 14 juli 1994; dat hij aanvoert dat de verwerende partij zich tevergeefs beroept op het feit dat de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen het document CNDM DOC 97/21 op zijn vergadering van 24 november 1997 heeft goedgekeurd, aangezien die goedkeuring niet kan worden gelijkgesteld met een akkoord in de zin van artikel 50 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 dat in het Belgisch Staatsblad had moeten worden bekendgemaakt zoals voorgeschreven in artikel 50, § 3, van die gecoördineerde wet; dat de verwerende partij bovendien niet heeft aangetoond dat document CNDM DOC 97/21 ter kennis is gebracht van de tandheelkundigen overeenkomstig de regels vastgesteld door de Nationale Commissie; dat verzoeker in verband met het tweede onderdeel aanvoert dat de commissie van beroep is opgericht zonder enige wettelijke machtiging en dat de verwerende partij tevergeefs aanvoert dat de oprichting van die commissie is ingegeven door de terechte bekommernis om de organisatoren van bijscholingsactiviteiten de mogelijkheid te geven bezwaar aan te tekenen als de erkenning wordt geweigerd;

Overwegende dat de verwerende partij in haar laatste memorie stelt dat het "reglement voor de werking" van de Stuurgroep op 16 februari 1998 is goedgekeurd door de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen, zoals blijkt uit punt V, B), van de notulen van de vergadering; dat ze besluit dat "ze dus kan stellen dat ze haar bevoegdheid niet heeft overschreden";

Overwegende dat de bijlage bij het akkoord tandheelkundigen-ziekenfondsen van 18 december 1996 bepaalt:

" ACCREDITERING VAN TANDHEELKUNDIGEN

1. Om mee te werken aan het selecteren van de beste verzorging en de beste voorwaarden inzake kostprijs te garanderen, moet een bijzondere inspanning worden gedaan voor de promotie van zowel de kwaliteit als de economie van de tandverzorging.

2. Daartoe wordt een Stuurgroep "kwaliteitspromotie" opgericht (...).

(...)

3. Vóór 1 juli 1997 werkt de Stuurgroep, aan de hand van de onder punt 4 vermelde principes, de procedure en de modaliteiten uit waaraan de tandheelkundigen moeten voldoen zodat, na goedkeuring ervan door de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen, de individuele accreditering kan van start gaan vanaf 1 januari 1998.

Bij de uitwerking van de procedure wordt eveneens voorgesteld over welke domeinen de Stuurgroep autonoom zal beslissen.

De Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen behoudt echter over alle domeinen van de accreditering een initiatiefrecht.

4. Principes.

a) (...)

b) Bijscholing

Om te worden geaccrediteerd en te blijven moet (in een eerste fase) jaarlijks een minimum hoeveelheid bijscholing worden gevolgd. In een latere fase kan worden overgestapt naar pakketten van meerdere jaren.

De hoeveelheid bijscholing en de waardering ervan wordt bepaald met een uit te werken puntensysteem. In het bijscholingspakket worden elementen opgenomen die handelen over de ethische en economische aspecten van de praktijkvoering.

De organisatoren van de cursussen moeten hiervoor worden erkend en via follow-up constant worden geëvalueerd;

(...)

5. De Stuurgroep heeft de opdracht om, vóór 1 juli 1997, aan de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen voorstellen over te maken betreffende het definiëren van de inhoud en de aanwending van een tandheelkundig dossier.

(...);

Overwegende dat in die bepalingen weliswaar staat dat "de organisatoren van de cursussen moeten worden erkend", maar niet dat de Stuurgroep "Kwaliteitsbevordering" bevoegd is om die erkenning af te geven, noch, a fortiori, om ervoor te zorgen dat een eventuele weigering kan worden aangevochten bij een commissie van beroep; dat de Stuurgroep beslissingen heeft genomen die geen enkele rechtsgrond bezitten door in zijn "reglement voor de werking" van 24 juli 1997 zichzelf de bevoegdheid aan te meten om die erkenning af te geven en de mogelijkheid in te voeren om het genoemde beroep in te stellen, door de criteria voor de erkenning van de organisatoren van bijscholingsactiviteiten vast te stellen in het document "Accreditering van de tandheelkundigen" en vervolgens door in zijn reglement van 9 april 1998 de werkwijze van de commissie van beroep te verduidelijken; dat de Nationale commissie tandheelkundigen-ziekenfondsen die onregelmatigheden niet ongedaan heeft kunnen maken door op 24 november 1997 het document "De accreditering van tandheelkundigen in 1998" en op 16 februari

1998 het "reglement voor de werking" van de Stuurgroep goed te keuren; dat daaruit volgt dat de beslissing van 7 mei 1998 waarbij de Stuurgroep geweigerd heeft om verzoekers bijscholingsactiviteit "Implantologie-Occlusodontologie en Paradontologie" te erkennen en dus ook de bestreden beslissing zelf geen enkele rechtsgrond hebben;

Overwegende dat uit wat voorafgaat blijkt dat de beide onderdelen van het middel gegrond zijn,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van de commissie van beroep van 24 september 1998 waarbij het beroep van Doctor Robert STREEL tegen de beslissing van 7 mei 1998 waarbij de Stuurgroep "Kwaliteitsbevordering - Tandheelkundigen" de bijscholingsactiviteit "Implantologie-Occlusodontologie en Paradontologie" weigert te erkennen, ontvankelijk, maar ongegrond wordt verklaard.

Artikel 2.

De kosten, bepaald op 7.000 frank, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op zeven november tweeduizend één door:

de HH.	ANDERSEN,	voorzitter van de Raad van State,
	HANSE,	staatsraad,
	LEWALLE,	staatsraad,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.