

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 133.273 van 29 juni 2004
in de zaak A. 73.298/VII-15.238.**

In zake : Gladys DE VARE,
wonende te ZELE,
Stokstraat 106

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN INVALIDITEITS-
VERZEKERING,
gevestigd te BRUSSEL,
Tervurenlaan 211.

DE RAAD VAN STATE, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Gladys DE VARE op 17 februari 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 30 december 1996 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarbij de verzekeringsinstellingen het verbod wordt opgelegd tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen welke door haar zullen worden verleend over een periode van veertien dagen;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

Gelet op de beschikking van 24 juni 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 13 februari 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 11 maart 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat P. COOREMAN, die verschijnt voor de verzoekster en van Adjunct-adviseur F. NASSEN, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Eerste Auditeur R. VANDER ELSTRAETEN;

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

1. De feiten

Overwegende dat de feitelijke gegevens van de zaak als volgt kunnen worden samengevat :

1.1. De verzoekster is gegradueerde ziekenhuisverpleegkundige.
Op 1 april 1981 start zij in Zele een privépraktijk als thuisverpleegkundige.

1.2. De Profielencommissie deelt de Dienst voor geneeskundige controle op 24 april 1992 mee dat door betrokkene een hoog aantal supplementen voor wondverzorging en een hoog aantal toiletten met supplementen werden aangerekend.

Het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle stemt op 29 januari 1993 in met een uitgebreid onderzoek.

Tijdens dit onderzoek worden 35 verzekerden en een medewerkster verhoord.

De verzoekster wordt meermaals ondervraagd.

Na kennisname van de resultaten van dit onderzoek besluit het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle in zijn zitting van 25 maart 1994 betrokkene naar de Beperkte kamer te verwijzen.

1.3. Op basis van het samengesteld dossier worden de verzoekster voor de periode van juli 1991 tot juni 1992 volgende inbreuken op de Z.I.V.-reglementering ten laste gelegd :

- "I. Het aanrekenen van niet-verleende verstrekkingen
Vastgesteld bij 4 verzekerden voor 418213 W 1,6 x 46
- II. Aanrekenen van codenummers voor verstrekkingen die niet beantwoorden aan de omschrijving ervan in de nomenclatuur.
 - 1. Toeslag voor toilet
418110 W1,5 - 418316 W1,5 (WE) aangerekend voor verzekerden die in staat waren zich zelf uit te kleden, zonder hulp.
Vastgesteld voor 418110 W 1,5 bij 3 verzekerden
418316 W 2,1 bij 11 verzekerden.
 - 2. Aanleggen van een elastisch steunverband : aangerekend als 418014 W1,21 of 418213 W1,61 (WE)
Vastgesteld voor 418014 W 1,21 x 147 bij 2 verzekerden
- 123 maal ten onrechte
418213 W 1,61 x 78 bij 2 verzekerden
- 65 maal ten onrechte
 - 3. Inbrengen van oogdruppeltjes zonder verband : aangerekend als 418014 + 418073 of als 418213 + 418272 (WE)
Vastgesteld voor 418018 W 1,21 + 418073 W 1,1 x 19,
1 verzekerde
418213 W 1,1 + 418272 W 1,54 + 16,
1 verzekerde
tenlastelegging : Het 2 x inbrengen van oogdruppeltjes werd weerhouden. De codenummers 41 801 4 en 41 807 3 werden 19 x ten onrechte aangerekend. De codenummers 41 821 3 en 41 827 2 werden 16 x ten onrechte aangerekend.
 - 4. Aanrekenen van codenummers voor meerdere verstrekkingen, terwijl slechts 1 van de verleende verstrekkingen aanrekenbaar was :
Vastgesteld voor 418036 W 1,65 : 147 x 3 verzekerden
418235 W 2,23 : 63 x 3 verzekerden.
 - 5. Bijkomend honorarium voor "Complexe wondverzorging"
Vastgesteld voor 418073 W 1,1 x 93 bij 3 verzekerden
418272 W 1,54 (WE) x 17 bij 3 verzekerden.
- III. Aanrekenen in eigen naam van verstrekkingen die in feite werden verleend door een andere verplegende (met R.I.Z.I.V. erkenning). (periode van 01/07/92 - 16/07/92 en 15/08/92 - 21/08/92)".

1.4. Met een beslissing van 22 juni 1994 legt de Beperkte kamer de verzekeringsinstellingen het verbod op tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen welke door de verzoekster zullen worden verleend over een periode van één maand.

Deze beslissing rust op volgende redengeving :

"Wat de feiten betreft, welke mevrouw DE VARE ten laste worden gelegd onder I, acht de Beperkte Kamer, deze als onvoldoende naar rechte bewezen, en besluit ze dan ook niet te weerhouden.

De tenlasteleggingen vermeld onder II, worden door de Beperkte Kamer bewezen geacht gelet op de stukken van het dossier en de behandeling van de zaak ter zitting. De Beperkte Kamer meent dat er geen redenen zijn om de oprechtheid van de verklaringen door de patiënten afgelegd ten overstaan van de verpleegster-controleur en geakteerd in de processen-verbaal in twijfel te trekken; tevens blijkt voor ten laste legging II , 2 en 4 bovendien uit de

voorschriften van de betrokken geneesheren dat de aangerekende nomenclatuur-nummers niet overeenstemmen met de voorgeschreven prestaties. Deze tenlasteleggingen worden derhalve weerhouden.

Inzake tenlastelegging III, acht de Beperkte Kamer deze bewezen, comparante betwist immers deze feitelijkheden niet. Deze feiten worden derhalve weerhouden.

De bewezen feiten maken een inbreuk uit op artikel 8 van de bijlage van het Koninklijk Besluit van 14 september 1984 tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering, en op artikel 9ter van het Koninklijk Besluit van 24 december 1963 houdende verordening op de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De Beperkte Kamer overwegende,

- dat het bedrag van de ten onrechte in rekening gebrachte prestaties niet gering is,
- het grote aantal niet conforme prestaties,
- dat betrokkene klaarblijkelijk lichtzinnig heeft omgesprongen met de bepalingen van de nomenclatuur,

acht een sanctiemaatregel aangewezen".

1.5. De verzoekster tekent tegen deze beslissing op 14 juli 1994 hoger beroep aan bij de Commissie van beroep.

1.6. Met een aangetekende brief van 16 januari 1996 wordt de verzoekster opgeroepen om op 12 maart 1996 voor de Commissie van beroep te verschijnen.

Haar raadsman legt op 11 maart 1996 een memorie neer.

Op de zitting van 17 maart 1996 maakt de verzoekster om persoonlijke redenen bezwaar tegen de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de representatieve organisaties van de verpleegkundigen. Hierop beslist de voorzitter de behandeling uit te stellen tot de zitting van 21 mei 1996, waarop dit lid niet zal zetelen.

Op de zitting van 21 mei 1996 wordt de verzoekster, bijgestaan door haar raadsman, gehoord.

1.7. Op 30 december 1996 neemt de Commissie van beroep de thans bestreden beslissing, waarbij het hoger beroep ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond wordt verklaard, de beschikking van de Beperkte kamer van 22 juni 1994 wordt vernietigd in zoverre een sanctie van één maand wordt uitgesproken en, opnieuw wijzende, de verzekeringsinstellingen het verbod wordt opgelegd tegemoet te komen in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen welke door verpleegkundige Gladys DE VARE over een periode van veertien dagen zullen worden verleend.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd :

"In besluiten vóór de Commissie van Beroep voert appellante bij wijze van algemeen verweer de schending aan van artikel 6 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens waarbij zij o.m. stelt dat haar rechten van verdediging zouden geschonden zijn. Dat zij de gelegenheid niet gehad heeft om geconfronteerd te worden met de ondervraagde patiënten en zich derhalve niet genoegzaam kan verdedigen;

Overwegende dat de Commissie van Beroep een administratief rechtscollege is dat niemand in beschuldiging stelt en dat geen strafrechtelijke veroordelingen uitspreekt in de zin van de bepalingen van het Strafwetboek. Dat de gangbare procedure voor de strafrechtelijke rechtscolleges niet van toepassing is bij de procedure vóór de Commissie van Beroep;

Overwegende dat de maatregelen die opgelegd worden ingevolge bewezen geachte inbreuken op de reglementering met betrekking tot de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering geen veroordelingen zijn in gemeenrechtelijke zin, maar behoren tot het handhavingsrecht eigen aan het sociaal zekerheidsrecht;

Dat de procedure voor de Commissie van Beroep een administratieve procedure is die niet valt onder de bepalingen van artikel 6 van het E.V.R.M. (Cf. Europese Commissie voor de Rechten van de Mens, tweede kamer, 8 juli 1991 inzake Dokter X t/Belgische Staat - Informatieblad R.I.Z.I.V. 1992/2 29e jaargang blz. 100);

Overwegende dat de overtredingen en inbreuken begaan door de beoefenaars van de geneeskunde en para-medici vastgesteld worden bij controle-onderzoeken verricht door de daartoe bevoegde controleorganen, ingesteld bij de gecoördineerde wet van 14 juli 1994 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering; dat deze controle-onderzoeken verricht worden door beëdigde ambtenaren die processen-verbaal opstellen die geldig zijn tot bewijs van het tegendeel; dat de bewijsvoering voornamelijk steunt op de administratieve stukken die door de overtreders zelf worden opgesteld;

Overwegende dat, zodra de controlediensten alle elementen van het onderzoek bijeengebracht hebben, het proces-verbaal van vaststelling en tenlastelegging aan de betrokkenen wordt betekend;

Overwegende dat de betrokkenen alle waarborgen hebben dat zowel het onderzoek als de tenlasteleggingen zelf objectief verlopen;

Overwegende dat appellante in casu geen elementen aanvoert die, zoals de Beperkte Kamer reeds heeft vastgesteld, de oprechtheid van de verklaringen door de patiënten afgelegd ten overstaan van de verpleegster-controleur en geacteerd in de processen-verbaal, in twijfel kunnen trekken; dat de inbreuken trouwens uit de administratieve stukken zelf blijken;

Overwegende dat (de) Commissie van Beroep niet kan ingaan op het verzoek van appellante zelf, in subsidiaire orde gesteld, om over te gaan tot een getuigenverhoor;

Overwegende dat de Commissie van Beroep de overwegingen van de Beperkte Kamer tot de hare makend, evenwel oordeelt dat een meer aangepaste sanctie aangewezen is";

2. Ten gronde

2.1. Eerste middel

2.1.1. Standpunten van de partijen

Overwegende dat de standpunten van de partijen met betrekking tot het eerste middel als volgt kunnen worden weergegeven :

2.1.1.1. Het **eerste middel** is afgeleid uit de schending van het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van verdediging en van de artikelen 6.1 en 6.3 d) van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (E.V.R.M.)

In het **eerste onderdeel** stelt de verzoekster dat de Commissie van beroep ten onrechte van oordeel was dat artikel 6 van het E.V.R.M. niet op haar van toepassing is.

In het **tweede onderdeel** laat ze gelden dat de redelijke termijn werd overschreden, en dat er meer dan twee jaar verstreek tussen het aantekenen van het beroep en de beslissing van de Commissie van beroep zonder dat intussen enige onderzoeksverrichting werd uitgevoerd of een rechterlijke beslissing werd gewezen.

In het **derde onderdeel** voert ze aan dat ze nooit in de mogelijkheid is gesteld -ondanks haar uitdrukkelijk verzoek- om zich rechtstreeks te verdedigen in confrontatie met de ondervraagde verzekerden, dat zij daarenboven niet de kans heeft gekregen om de verklaringen te lezen vooraleer zij werd ondervraagd, dat bovendien haar verzoek om over te gaan tot een bijkomend getuigenverhoor zonder enige motivering terzake werd afgewezen, ondanks het feit dat zij de afgelegde verklaringen heeft betwist en zij uitdrukkelijk stelde dat bij de ondervragingen gerichte vragen zouden zijn gesteld aan de patiënten, waarvan velen door ouderdom of aandoeningen zoals dementie zelf niet in de mogelijkheid waren sommige vragen juist te begrijpen, dat deze bejaarde patiënten werden ondervraagd over lang verleden periodes en met duidelijk vooringenomen vragen.

2.1.1.2. De **verwerende partij** antwoordt onder meer :

- dat artikel 6 van het E.V.R.M. in deze niet van toepassing is,
- dat, gelet op de omstandigheden, de zaak binnen een redelijke termijn werd behandeld,

- dat op hypothetische wijze wordt aangevoerd dat de ambtenaren van het RIZIV gerichte vragen zouden hebben gesteld aan de onderhoorde patiënten,
- dat op geen enkele wijze wordt aangetoond welke zogenaamde gerichte vragen werden gesteld,
- dat de verzoekster op geen enkele manier het bewijs levert dat de door de beëdigde ambtenaar opgestelde processen-verbaal niet met de werkelijkheid of met de waarheid zouden overeenstemmen,
- dat het verbazing wekt betrokkene te horen stellen dat enerzijds de getuigenissen gebrekkig zouden zijn wegens onder andere de ouderdom en de dementie van de patiënten terwijl ze anderzijds wenst dat deze oude en demente patiënten nogmaals zouden gehoord worden,
- dat de Beperkte kamer en de Commissie van beroep op onaantastbare wijze oordelen over de waarde en de bewijskracht van de haar voorgelegde bewijsmiddelen en over de vraag of zij wel voldoende ingelicht zijn, dan wel verdere onderzoeksmaatregelen moeten voorschrijven,
- dat de rechter over de zaak zelf op rechtmatige wijze kan oordelen dat het niet aangewezen is op het aanbod tot het leveren van een tegenbewijs van bepaalde feiten in te gaan onder meer omdat de Commissie van beroep oordeelt dat sommige van die feiten blijkens het dossier materieel vaststaan.

2.1.1.3. In haar **memorie van wederantwoord** voegt de verzoekster geen wezenlijk nieuwe argumenten aan het middel, zoals het geformuleerd is in het verzoekschrift, toe.

Wel brengt zij een aantal feitelijke elementen in het debat, voornamelijk met betrekking tot de wijze waarop het vooronderzoek en het onderzoek werden gevoerd, welke elementen reeds in het verzoekschrift konden zijn aangebracht.

Bovendien zijn ze ook onontvankelijk omdat ze de Raad van State zouden dwingen in de beoordeling van de zaak zelf te treden, bevoegdheid die de Raad als cassatierechter niet heeft blijkens artikel 14, § 2, van de Raad van Statewet.

In haar **laatste memorie** voegt zij geen nieuwe elementen toe aan de zaak;

2.1.2. Bespreking

Overwegende dat het middel in geen zijner onderdelen opgaat om de hierna volgende redenen :

2.1.2.1. Ten aanzien van het eerste onderdeel dient te worden vastgesteld dat het van geen belang is uit te maken of de ingeroepen bepalingen van het E.V.R.M. ten deze van toepassing zijn.

De redelijke termijn-vereiste en de verplichting de rechten van de verdediging te respecteren gelden immers als algemene rechtsbeginselen voor alle rechtscolleges, dus ook voor de administratieve rechtscolleges, zoals de Commissie van beroep.

De vraag of de Commissie van beroep er al dan niet terecht is van uitgegaan dat zij niet onderworpen is aan artikel 6 van het E.V.R.M. is dan ook niet van belang voor de oplossing van de zaak, wanneer niet wordt aangetoond dat de uit die bepaling voortvloeiende verplichtingen in casu werden miskend. Dit laatste maakt het voorwerp uit van de andere onderdelen van het middel.

2.1.2.2. In het tweede onderdeel roept de verzoekster in dat de beroepsprocedure niet binnen een redelijke termijn is afgehandeld.

Zij stelde op 14 juli 1994 hoger beroep in. Bij brief van 19 juli 1994 verzocht de secretaris van de beroepscommissie de geneesheer-rapporteur het bij artikel 249, § 2, van het koninklijk besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen vereiste verslag uit te brengen. Met een aangetekende brief van 16 januari 1996 werd de verzoekster uitgenodigd om op 12 maart 1996 voor de Commissie van beroep te verschijnen. Op de zitting van 21 mei 1996 werd de zaak behandeld en in beraad genomen, terwijl de Commissie van beroep op 30 december 1996 uitspraak deed.

Het tijdsverloop nodig voor het opstellen van het verslag van de geneesheer-inspecteur en voor het oproepen ter terechtzitting -ongeveer anderhalf jaar- is weliswaar lang, doch de verzoekster toont niet aan dat dit gelet op het aantal tenlasteleggingen en de complexiteit van de zaak, onredelijk lang is.

Ook uit het enkele feit dat de beraadslaging zeven maanden heeft geduurd kan geen overschrijding van de redelijke termijn worden afgeleid. De duur

van de beraadslaging wordt immers mede bepaald door de complexiteit van de zaak, inzonderheid van de te beoordelen feiten en omstandigheden en van de debatten.

2.1.2.3. Met betrekking tot het derde onderdeel dient vastgesteld te worden dat de verzoekster er voor de Commissie van beroep op aandrong dat negen verzekerden, die tijdens het onderzoek al waren ondervraagd, opnieuw als getuige zouden worden gehoord.

Blijkens de bestreden beslissing achtte de Commissie van beroep de gewenste onderzoeksmaatregel overbodig omdat "appellante in casu geen elementen aanvoerde die (...) de oprechtheid van de verklaringen door de patiënten afgelegd ten overstaan van de verpleegster-controleur en geacteerd in de processen-verbaal in twijfel konden trekken".

De verzoekster voert tevergeefs aan dat de weigering van de beroepscommissie om op dit verzoek in te gaan onwettig is.

De feitenrechter oordeelt immers op onaantastbare wijze of een aanvullende onderzoeksmaatregel, zoals een confrontatie met getuigen, noodzakelijk of opportuun is om tot zijn overtuiging te komen.

De Commissie van beroep is er dus op zichzelf niet toe gehouden de zorgenverstrekker te confronteren met de getuigen die door de controleur werden gehoord. Ze oordeelt soeverein of zij over de feitelijke toedracht van de zaak voldoende is ingelicht en of hiervoor nog bijkomende onderzoeksmaatregelen, zoals het horen van getuigen, nodig zijn.

Het komt niet aan de Raad van State, als cassatierechter, toe in de beoordeling van de zaak te treden en zijn oordeel hieromtrent in de plaats van dat van de Commissie te stellen;

2.2. Tweede middel

2.2.1. Standpunten van de partijen

2.2.1.1. De verzoekster voert in het tweede **middel** de schending aan van artikel 252 van het koninklijk besluit van 4 november 1963 tot uitvoering van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige zorgen en uitkeringen, doordat meer dan twee jaar verstreken is tussen het aantekenen van het beroep en de beslissing van de Commissie

van beroep, zonder dat intussen enige onderzoeksverrichting werd uitgevoerd of een rechterlijke beslissing werd gewezen, en zonder dat er voor deze vertraging enige redelijke uitleg of motivering werd gegeven, terwijl de Commissie van beroep uitspraak dient te doen binnen zes weken na de indiening van het hoger beroep.

2.2.1.2. De **verwerende partij** antwoordt dat de termijn van zes weken niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven, dat een rechtscollège zich immers niet schuldig mag maken aan rechtsweigeren en het bij haar aanhangig geschil derhalve dient te beslechten.

2.2.1.3. De verzoekster voegt noch in haar **memorie van wederantwoord**, noch in haar **laatste memorie**, iets toe aan haar argumenten;

2.2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel niet opgaat om de volgende redenen :

Artikel 252, eerste lid, van het koninklijk besluit van 4 november 1963 -thans artikel 310, eerste lid, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994- bepaalt dat "de commissie over elk hoger beroep uitspraak (doet) binnen zes weken na de indiening van het hoger beroep".

De Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het R.I.Z.I.V., is een orgaan met rechtsprekende bevoegdheid, dat op straffe van rechtsweigeren uitspraak moet doen over het bij haar ingesteld hoger beroep. Zelfs een niet verantwoorde vertraging bij het verlenen van een uitspraak kan de Commissie van beroep niet ontheffen van de haar door de wet opgelegde verplichting uitspraak te doen over het bij haar aanhangig gemaakt beroep. De termijn van zes weken bedoeld in artikel 252 van het koninklijk besluit van 4 november 1963 is derhalve niet op straffe van nietigheid voorgeschreven, maar is een loutere termijn van orde;

2.3. Derde middel

Overwegende dat de verzoekster in haar **derde cassatiemiddel** de schending aanvoert "van de algemene rechtsbeginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het gelijkheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel";

Overwegende dat, zoals de benaming van het begrip zelf aangeeft, die "algemene rechtsbeginselen" gericht zijn tot het bestuur, en betrekking hebben op de wijze waarop de overheid tot haar besluiten komt; dat die beginselen als dusdanig niet voor rechtscolleges gelden; dat het middel derhalve niet opgaat;

2.4. Vierde middel

Overwegende dat het vierde middel is afgeleid uit de schending van artikel 149 van de Grondwet, doordat "zonder enige motivatie" werd geweigerd over te gaan tot het uitdrukkelijk gevraagde tegenverhoor van getuigen;

Overwegende dat bij de bespreking van het derde onderdeel van het eerste middel is gebleken waarom de Commissie dit verhoor heeft geweigerd; dat het middel bijgevolg feitelijke grondslag mist,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negenentwintig juni tweeduizend en vier, door de VIIe kamer, die was samengesteld
uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. WIJNANTS.

M.-R. BRACKE.