

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 137.092 van 9 november 2004
in de zaak A. 76.186/VII-16.079.**

In zake : Eric VAES,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. KNAPEN,
kantoor houdende te ALKEN,
Pleinstraat 27

tegen :

het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Eric VAES op 28 oktober 1997 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de beslissing van 29 augustus 1997 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarbij de beslissing van de Beperkte kamer van 9 december 1992 waarbij aan de verzekeringsinstellingen verbod wordt opgelegd tegemoet te komen in de kosten der geneeskundige verstrekkingen welke zullen worden verleend door verzoeker over een periode van één jaar, wordt bevestigd;

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 19 oktober 1999 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

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

Gelet op de beschikking van 16 september 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 oktober 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaten J. KNAPEN en L. GEUKENS, die verschijnen voor de verzoeker, 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. Feiten

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

1.1. De verzoeker is gegradueerde in de kinesithérapie en oefent het beroep van kinesithérapeut sinds 1975 uit te Alken, Kozen en Brussel. Daarnaast is hij directeur van twee rusthuizen, met name Domus Voluntis te Alken en Residentie Branly te Vorst.

1.2. Op 4 januari 1990 besluit de Dienst voor geneeskundige controle een onderzoek naar zijn activiteiten in te stellen. Volgens een anonieme klacht zou de verzoeker een soort uitzendbureau voor verpleegkundigen beheren en zouden op dagen dat bepaalde verpleegkundigen niet gewerkt hebben toch bepaalde verstrekkingen op hun naam zijn ingeschreven en aan de verzekeringsinstellingen aangerekend.

1.3. In de provincies Limburg, Brabant en Luik wordt een onderzoek geopend.

1.4. Na kennisneming van de uitslag van de enquête beslist het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle op 28 augustus 1991 het dossier ten laste van de verzoeker te verwijzen naar de Beperkte kamer.

1.5. Op basis van het samengesteld dossier worden de verzoeker volgende inbreuken op de ZIV-reglementering ten laste gelegd :

"I) in de periode van september 1989 tot en met december 1989 in de provincie Limburg :

a) Aanrekenen van verstrekkingen aan de Z.I.V. die niet door de aangeduide persoon waren uitgevoerd doch door anderen al dan niet bevoegd (Artikel 8 van de Nomenclatuur der Geneeskundige verstrekkingen - Vastgesteld bij 36 verzekerden);

b) Ten onrechte aanrekenen van verplaatsingsvergoedingen bij twee verzekerden met hetzelfde adres bij zorgen in eenzelfde zitting

(Codenummer 409975 ten onrechte tweemaal per dag aangerekend - Ten laste gelegd : 122 x 409975);

II) in de periode van september 1989 tot en met juni 1990 in de provincie Brabant : Aanrekenen van niet-uitgevoerde verstrekkingen of verstrekkingen uitgevoerd door niet-bevoegde personen (Ten laste gelegd : 984 x 407691 W6 : toilet, 336 x 407795 W1 : supplement § 6) (vastgesteld bij 12 verzekerden)".

1.6. Bij beslissing van 9 december 1992 legt de Beperkte kamer de verzekeringsinstellingen het verbod op tegemoet te komen in de kosten der geneeskundige verstrekkingen welke door de verzoeker zullen verleend worden over een periode van één jaar.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd :

"De Beperkte Kamer, overwegende dat de ten laste gelegde feiten door de betrokkene worden erkend en toegegeven,

dat comparant de feiten toeschrijft aan o.m. administratieve vergissingen en fout begrepen instructies,

dat dit verweer niet relevant is, aangezien het dossier ten overvloede aantoonde dat de heer VAES een systeem opbouwde waarbij het er hem alleen om te doen was een maximum aan winsten en voordelen te bekomen,

dat hij het aan zichzelf te wijten heeft dat zijn systeem eventueel faalde, waarvoor hij dan ook de gevolgen moet dragen,

dat het aanwenden van dergelijke praktijken een paramedicus onwaardig is, dat deze handelingen van aard zijn de beroepswaardigheid van de collega's die het ernstig menen in het gedrang te brengen en bovendien het ziekte- en invaliditeitsverzekeringssysteem gevoelig te ontwrichten.

De Beperkte Kamer van het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle, overwegende dat dergelijke handelwijze voorbeeldig dient te worden beteugeld, verbiedt de verzekeringsinstellingen tegemoet te komen in de kosten der geneeskundige verstrekkingen welke zullen worden verleend door de kinesitherapeut, de heer VAES Eric over een periode van 1 jaar".

Op 2 februari 1993 tekent de verzoeker tegen deze beslissing beroep aan.

1.7. Op 8 december 1993 bevestigt de Commissie van beroep de sanctie opgelegd door de Beperkte kamer op 9 december 1992.

1.8. Met het arrest nr. 65.295, van 18 maart 1997, van de Raad van State, wordt de beslissing van 8 december 1993 van de Commissie van beroep vernietigd wegens schending van het gezag van gewijsde verbonden aan een inmiddels tussengekomen arrest van 18 november 1993 van het Hof van beroep te Antwerpen. Om de strafmaat te verantwoorden was de beslissing van 8 december 1993 immers gesteund op het bestaan van een "frauduleus systeem", terwijl dit door de strafrechter niet genoegzaam bewezen was geacht. De zaak wordt door de Raad van State terug naar de Commissie van beroep verwezen.

1.9. Op 29 augustus 1997 neemt de Commissie van beroep de thans bestreden beslissing waarbij het beroep van de verzoeker ontvankelijk maar ongegrond wordt verklaard en de sanctie opgelegd door de Beperkte kamer opnieuw wordt bevestigd.

Deze beslissing is als volgt gemotiveerd :

"IN RECHTE EN IN FEITE

Ten aanzien van de bevoegdheid van de Commissie van Beroep

Overwegende dat de Commissie van Beroep haar bevoegdheid put uit de bepalingen van artikel 90 van de Wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, thans artikel 156 van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994, inzake het uitspreken van een verbod tot tegemoetkoming in de kosten van de geneeskundige verstrekkingen, onder de voorwaarden bepaald in artikel 44 van de Wet van 14 februari 1961 voor economische expansie, sociale vooruitgang en financieel herstel;

dat de Commissie van Beroep ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle, als rechtsprekend orgaan dient te oordelen of de wets- en verordeningsbepalingen inzake de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering werden gerespecteerd en nageleefd door de zorgenverstrekkers;

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;

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

Ten aanzien van het gezag 'erga omnes' van het rechterlijk gewijsde in strafzaken.

Overwegende dat ingevolge het algemeen beginsel van het gezag van gewijsde in strafzaken, bevestigd door een constante rechtspraak van het Hof van Cassatie en rechtsleer (H.v.Cass. 1^o kamer, 19 november 1985, A.C. 1985-1986 nr. 183 - Chr. VAN DEN WYNGAERT, Strafrecht en Strafprocesrecht, MAKLU 1994, p. 531 en vlgde. - Het gezag van gewijsde van de vrijspraak of buitenvervolginstelling voor de burgerlijke rechter - P. ARNOU, in 'Strafprocesrecht voor Rechtpractici' p. 163 tot 189, ACCO, 1986 nr. 2) het gezag 'erga omnes' van het gewijsde op de strafvordering enkel slaat op datgene wat de strafrechter noodzakelijk, zeker en hoofdzakelijk heeft beslist, met inachtneming van de redenen waarop hij de beslissing in strafzaken

heeft laten steunen ten aanzien van het bestaan van de ten laste van beklaagde gelegde feiten, ongeacht de juridische omschrijving ervan;

- dat de strafrechter die oordeelt dat de twijfel ten gunste van de beklaagde moet komen, niet beslist dat er twijfel is aangaande het op de schuldvraag te geven antwoord, maar wel dat de feiten niet bewezen zijn, gelet op de wettelijke regels omtrent de bewijslast en de bewijsvoering;

Ten aanzien van het arrest van het Hof van Beroep van Antwerpen

Overwegende dat het arrest van het Hof van Beroep van Antwerpen uitgesproken werd op 18 november 1993, terwijl het beroep tegen de beslissing van de Beperkte Kamer van 9 december 1992, behandeld werd vóór de Commissie van Beroep op 21 september 1993, waar appellant VAES Eric, daartoe uitgenodigd bij aangetekend schrijven van 3 augustus 1993, in persoon verschijnt, zonder juridische bijstand; dat de zaak terzelfder zitting in beraad werd genomen;

Overwegende dat uitspraak werd gedaan ter zitting van 8 december 1993; dat uit de elementen, verklaringen en stukken uit het dossier niet blijkt dat de Commissie van Beroep op de hoogte was of kon geweest zijn van het voormeld arrest van het Hof Van Beroep te Antwerpen geveld tijdens het beraad;

Overwegende dat dientengevolge niet met stelligheid kan gesteld worden dat de Commissie van Beroep in haar beslissing van 8 december 1993 het gezag van gewijsde van het arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 18 november 1993 heeft miskend;

Ten aanzien van het arrest van de Raad van State van 18 maart 1997

Overwegende dat het arrest van de Raad van State inzake VAES Eric stelt :

- dat om de strafmaat, zijnde de maximumstraf van één jaar te rechtvaardigen, de Commissie van Beroep uitdrukkelijk rekening hield met het feit dat door VAES Eric een 'frauduleus systeem' was opgezet;
- dat deze vaststelling niet verenigbaar is met de vaststelling van de strafrechter;
- dat appellant vrijgesproken werd omdat niet bewezen was dat hij een systeem had ontworpen 'om de verzekeringsinstellingen op te lichten en zich onrechtmatig te verrijken';
- dat de bestreden beslissing op wettelijk niet toelaatbare motieven rust waar, om de strafmaat te verantwoorden, gesteund wordt op het bestaan van een 'frauduleus systeem', terwijl dit door de strafrechter niet genoegzaam bewezen wordt geacht;

TEN GRONDE

Overwegende dat de Commissie van Beroep in haar huidige samenstelling, ingevolge de verwijzing door het arrest van de Raad van State van 18 maart 1997, ab initio, gevat is door het beroep ingesteld door de heer VAES Eric, kinesitherapeut tegen de beslissing van de Beperkte Kamer van 9 december 1992;

Overwegende dat de Commissie van Beroep, zoals zij thans beschikt over alle gegevens van het dossier, ten aanzien van de beslissing van de Beperkte Kamer vaststelt, dat het strafrechtelijk gezag van gewijsde verbonden aan de uitspraak van het Hof van Beroep geen beletsel vormt om een verbod van verzekeringstegemoetkoming op te leggen;

Overwegende dat de Beperkte Kamer, bij het nemen van haar beslissing van 9 december 1992 enkel feiten in aanmerking heeft genomen, waarvan het bestaan door de strafrechter niet werd ontkend;

Overwegende dat de Commissie van Beroep de overwegingen van de Beperkte Kamer tot de hare maakt";

2. Gegrondheid van het beroep

2.1. Standpunten van de partijen

2.1.1. Overwegende dat de **verzoeker** als **middel** aanvoert dat de bestreden beslissing is genomen met miskennen van "het algemeen aanvaarde principe dat een in kracht van gewijsde gegane strafrechtelijke beslissing erga omnes geldt", doordat de Commissie van beroep refereert aan een zogenaamd door hem opgezet frauduleus systeem terwijl "door de strafrechter dit zogenaamd frauduleus systeem niet genoegzaam bewezen werd geacht"; dat zij meent dat bijgevolg de beslissing ook in strijd is met het arrest nr. 65.295, van 18 maart 1997, van de Raad van State;

2.1.2. Overwegende dat de **verwerende partij** hierop antwoordt dat het arrest van het Hof van beroep te Antwerpen de betwiste beslissing niet in de weg stond en dat, wanneer een zorgverlener van rechtsvervolging wordt ontslagen door een definitief arrest van het Hof van beroep hieruit niet volgt dat het gezag van het rechterlijk gewijsde dat ermee samenhangt, de Commissie van beroep zou verbieden de feiten waarvoor de betrokkene werd vervolgd, als vaststaand te blijven beschouwen; dat zij voorts de motivering van de bestreden beslissing herhaalt;

2.1.3. Overwegende dat **de verzoeker** in zijn **memorie van wederantwoord** herhaalt dat de Commissie van beroep om de strafmaat te rechtvaardigen uitdrukkelijk in rekening heeft gebracht dat hij een systeem had opgezet, terwijl het Hof van beroep had beslist dat de bezwarende elementen samengenomen onvoldoende aantonen dat de vastgestelde onregelmatigheden een gevolg zijn van een door hem ontworpen systeem;

2.1.4. Overwegende dat de **verzoeker** in zijn **laatste memorie** niet verder ingaat op dit middel;

2.2. Bespreking

Overwegende dat het middel, om de hierna vermelde redenen, **gegrond** is :

2.2.1. De verzoeker werd voor de feiten die tot de bestreden beslissing hebben geleid ook gerechtelijk vervolgd om :

"I. te ALKEN en bij samenhang elders in het Rijk van 1 september 1989 tot 12 maart 1991 :

A. met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden (...) valsheid te hebben gepleegd (...) in casu door :

1. het opstellen van verstrekkingenregisters op naam, waarin prestaties werden vermeld welke niet werden uitgevoerd of uitgevoerd door andere personeelsleden,

2. het opstellen van verzamelgetuigschriften, waarin de onjuiste gegevens, vermeld op de verstrekkingenregisters, werden overgenomen,

3. het vermelden van dubbele verplaatsingen, alwaar verzorging in dezelfde woonst plaatsvond,

4. het vermelden van prestaties, uitgevoerd door verpleegkundigen, alwaar deze prestaties werden uitgevoerd door terzake niet bevoegd personeel.

(...)

B. met bedrieglijk opzet of met het oogmerk om te schaden van een valse akte of vals stuk gebruik te hebben gemaakt, wetende dat het vals was, in casu de onder I/A vermelde valse stukken.

II. te ALKEN en bij samenhang elders in het Rijk tussen 1 november 1989 en 1 juli 1990 : met het oogmerk om zich een zaak toe te eigenen die aan een ander toebehoort, zich te nadele van het RIZIV en de ziekenfondsen door aanwending van de feiten vermeld onder I/A en I/B te hebben doen afgeven of afleveren (...) :

1. in de provincie Brabant : 351412 fr.

2. in de provincie Limburg : 44297 fr.

395709 fr.

c...)"

2.2.2. Het Hof van beroep te Antwerpen sprak de verzoeker op 18 november 1993 vrij op grond van de overweging "dat deze (...) bezwarende elementen samengenomen echter onvoldoende aantonen dat de vastgestelde 'onregelmatigheden' een gevolg zijn van een door beklagde ontworpen systeem om de verzekeringsinstellingen op te lichten en zich onrechtmatig te verrijken, dan wel te wijten zijn aan een te slordige houding ten aanzien van de administratieve voorschriften en aan de kinderziekten van een pas opgestart computerprogramma waarbij uitgegaan werd van voorafbepaalde gekende gegevens die niet aangepast werden aan de dagdagelijkse realiteit, dat derhalve op basis van twijfel, de schuld van beklagde aan de feiten sub littera IA, IB, II1 en II2 van de tenlasteleggingen niet bewezen is".

2.2.3. De motivering die de bestreden beslissing bevat om de eerder door de Raad van State vernietigde beslissing te bevestigen, bestaat in wezen uit twee luiken : enerzijds het gedeelte onder de hoofding "IN RECHTE EN IN FEITE", anderzijds het luik "TEN GRONDE".

2.2.4. De motivering vervat in het eerste luik draagt op zichzelf de bestreden beslissing niet, doch bevat wel een aantal beschouwingen, waarin de Commissie van beroep, tegen het gezag van gewijsde van 's Raads arrest nr. 65.295 in, een poging doet om aan te tonen dat haar door dat arrest vernietigde eerste beslissing, toch niet in strijd was met het gezag van gewijsde van voormeld arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen.

Daarbij schendt de Commissie het gezag van gewijsde verbonden aan het vermelde arrest van de Raad van State, en gaat zij ter zelfde tijd voorbij aan de duidelijke bepaling van artikel 15 van de Raad van State-wet die de administratieve rechtscolleges waarnaar de Raad van State de zaak na een arrest van nietigverklaring in een administratief cassatieberoep heeft verwezen, oplegt zich naar het in dat arrest beslechte rechtspunt te gedragen.

2.2.5. In het tweede luik van de motivering, dat voortbouwt op de tevoren geformuleerde bedenkingen "in rechte en in feite" -zo niet zouden die bedenkingen zinloos zijn- maakt de Commissie van beroep de motivering van de Beperkte kamer tot de hare.

Door die motivering over te nemen hoedt de Commissie van beroep zich er thans wel voor de term "frauduleus" systeem letterlijk te gebruiken.

Evenwel moet worden vastgesteld, gelet op de inhoud van de bedenkingen "in rechte en in feite" waarbij de motivering "ten gronde" aansluit, dat de Commissie, door de overwegingen van de Beperkte kamer dat het niet gaat om administratieve vergissingen en fout begrepen instructies, doch om een systeem waarbij het er de verzoeker "alleen om te doen was een maximum aan winsten en voordelen te bekomen", en om "praktijken een paramedicus onwaardig", tot de hare te maken, nog steeds de strafmaat steunt op de opvatting dat de verzoeker een frauduleus "systeem opbouwde".

Aldus schendt zij zowel het gezag van gewijsde van het meer vermelde arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen, als het gezag van gewijsde verbonden aan het eveneens meer vermelde arrest van de Raad van State,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 29 augustus 1997 van de Commissie van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige controle van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering, waarbij de beslissing van de

Beperkte kamer van 9 december 1992 waarbij aan de verzekeringsinstellingen verbod wordt opgelegd tegemoet te komen in de kosten der geneeskundige verstrekkingen welke zullen worden verleend door Eric VAES over een periode van één jaar, wordt bevestigd.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden overgeschreven in de registers van de voormelde Commissie en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

Artikel 3.

De zaak wordt verwezen naar de Kamer van beroep.

Artikel 4.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negen november 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.