

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 160.433 van 22 juni 2006
in de zaak A. 82.115/VII-17.703.**

In zake : Hilde MARTIN,
die woonplaats kiest bij
advocaat L. DEVOS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Louizalaan 385/1

tegen :

het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
(R.I.Z.I.V.).

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

Gezien het verzoekschrift dat Hilde MARTIN op 22 januari 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 25 november 1998 van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering waarbij, na verzoek tot heroverweging, geweigerd wordt inzage te verlenen in bepaalde bestuursdocumenten;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Eerste Auditeur-Afdelingshoofd P. DE WOLF;

Gelet op de beschikking van 29 maart 2001 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 verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 23 maart 2006 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 27 april 2006;

Gehoord het verslag van Staatsraad R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat L. DEVOS, die verschijnt voor de verzoekster, en van attaché F. NASSEN, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Adjunct-auditeur-generaal P. DE WOLF;

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

1. Feitelijke gegevens van de zaak

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

1.1. Op 30 juni 1998 wordt door een paramedicus van de Dienst geneeskundige controle van het R.I.Z.I.V. met opdracht toe te zien op de toepassing van de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, een proces-verbaal opgesteld waarin wordt gesteld dat "verpleegkundige MARTIN onterecht aanrekening van verpleegkundige verstrekkingen (heeft) mogelijk gemaakt".

In dat proces-verbaal wordt o.m. gesteld dat forfaitaire honoraria voor verpleegkundige verstrekkingen onterecht aangerekend werden door overschatting van de fysieke afhankelijkheid.

Er wordt gemeld dat een controle-evaluatie werd uitgevoerd door een paramedicus, dat een evaluatie werd opgevraagd bij de behandelende arts en dat beide evaluaties in die mate aanleiding gaven tot een lagere afhankelijkheidsgraad dat het aangerekend forfaitair honorarium niet aanrekenbaar was.

Voor de periode van 4 juni 1996 tot 10 augustus 1997 worden een aantal gevallen beschreven waarin de evaluatie van de paramedicus en van de behandelende geneesheer een fysieke afhankelijkheidsgraad gaf die geen aanleiding kan geven tot het aanrekenen van een forfaitair honorarium of die aanleiding kan geven tot het aanrekenen van een forfaitair honorarium type A maar waarbij ten onrechte het forfaitair honorarium type B werd aangerekend.

Voor de periode van 31 oktober 1996 tot 28 november 1996 wordt een geval vermeld waarin een bijkomend honorarium voor wondverzorging werd aangerekend zonder dat de wettelijke voorwaarden daartoe vervuld waren en

voor de periode 8 juni 1996 tot 2 november 1996 worden een aantal gevallen vermeld waarin het weekeind-honorarium ten onrechte werd aangerekend.

Een afschrift van het voormelde proces-verbaal van 30 juni 1998 wordt bij aangetekende brief van 14 juli 1998 betekend aan de verzoekster.

1.2. In een brief van 29 juli 1998 wordt door de raadsman van de verzoekster aan het R.I.Z.I.V. mededeling gevraagd van de volgende documenten :

"- de vaststellingen die werden verricht door de paramedicus bij de verschillende patiënten, waarop de aan mijn cliënten ten laste gelegde inbreuken zijn gebaseerd
- de data van deze vaststellingen".

1.3. Bij brief van 5 augustus 1998 deelt het R.I.Z.I.V. aan de raadsman van de verzoekster mee dat het onderzoek naar eventuele tekortkomingen nog niet is beëindigd en dat het "onderzoeksgeheim" derhalve niet toelaat in dit stadium reeds inzage te verlenen of kennis te geven van dossierstukken.

1.4. In een brief van 7 augustus 1998 verzoekt de raadsman van de verzoekster nogmaals om inzage van de in de voormelde brief van 29 juli 1998 gevraagde documenten. Daarbij wordt gesteld dat het onderzoeksgeheim in die fase van het administratief onderzoek niet van toepassing is en dat de belanghebbende met toepassing van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur recht heeft op inzage van de documenten waarop de administratie haar standpunt baseert.

1.5. Op 13 augustus 1998 schrijft het R.I.Z.I.V. het volgende naar de raadsman van de verzoekster :

"Wij namen nota van uw verzoek tot mededeling van stukken uit het onderzoeksdossier.

U verwijst weliswaar naar de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (Belgisch Staatsblad van 30 juni 1994) maar verliest blijkbaar art. 6 § 1, 5° uit het oog, stellende dat het onderzoeksgeheim in de huidige fase van het administratief onderzoek niet van toepassing zou zijn.

Nochtans heeft de wetgever duidelijk bepaald dat '... een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen :

.....

5° - de opsporing of vervolging van strafbare feiten'.

Voor alle duidelijkheid dient hier te worden herinnerd dat in casu een onderzoek loopt, ingesteld door geneesheren-inspecteurs van D.G.C. van het

RIZIV. Welnu, de geneesheren-inspecteurs van onze Dienst stellen overtredingen vast tegen de wetsbepalingen van de ziekteverzekering (art. 169 van de gecoördineerde (wet) van 14 juli 1994).

Na verwijzing door het Comité van de Dienst voor geneeskundige controle (art. 141 § 1, 9°) naar de Beperkte Kamer (art. 156 en 141 § 2), kan dit tot een sanctie leiden.

Van een schending van de rechten van de verdediging kan evenwel geen sprake zijn. Zowel voor de Beperkte Kamer als voor de Commissie van Beroep mogen de betrokkenen zich laten bijstaan door een persoon die zij zelf kiezen.

Het is dan ook evident dat U ten gepasten tijde inzage kan en zal krijgen van het dossier, wanneer een zitting voor de Beperkte Kamer wordt vastgesteld.

Dit belet niet dat de zorgverlener die beschikt over documenten die zijn manier van aanrekenen staven, deze kan overmaken teneinde ze bij het dossier te voegen".

1.6. In een brief van 3 september 1998 vraagt de raadsman van de verzoekster aan het R.I.Z.I.V. het verzoek tot inzage en mededeling van documenten te willen heroverwegen. Hij stelt dat de uitzondering van art. 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 enkel een strafrechtelijk onderzoek viseert en dus niet van toepassing is op een zuiver administratief onderzoek door de diensten van het R.I.Z.I.V.

Er wordt bovendien op gewezen dat door de administratie reeds een standpunt werd ingenomen, zodat het onderzoek op dit punt dan ook zou moeten worden afgerond.

1.7. In een brief van dezelfde datum vraagt de raadsman van de verzoekster advies aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten.

1.8. In een brief van 22 september 1998 vraagt de voorzitter van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten aan het R.I.Z.I.V. te laten weten op grond van welke reglementaire, procedurele of andere redenen het gevraagde niet openbaar kan worden gemaakt.

1.9. Op 30 september 1998 antwoordt het R.I.Z.I.V. het volgende aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten :

"Krachtens artikel 139 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994 bestaat de opdracht van de Dienst voor Geneeskundige Controle erin de prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging en de uitkeringsverzekering te controleren op het vlak van de realiteit en de conformiteit met de voorschriften van deze gecoördineerde wet en haar uitvoeringsbesluiten.

Voorname wet bepaalt in artikel 169 dat o.a. de geneesheren-inspecteurs en de apothekers-inspecteurs de bevoegdheid hebben om naar aanleiding van hun controleopdracht een overtreding van de wets- en verordeningbepalingen

betreffende de verzekering voor geneeskundige verzorging of de uitkeringverzekering vast te stellen bij proces-verbaal, dat bewijskrachtig is, behoudens tegenbewijs.

Artikel 171 van deze gecoördineerde wet legt bovendien een gevangenisstraf of een geldboete op voor eenieder die deze inspecteurs hindert bij de uitoefening van hun taak of onjuiste inlichtingen verschaft.

Het Hof van Cassatie heeft in een arrest van 9 juni 1987, gesteld dat de geneesheren-inspecteurs gelet op artikel 102 van de wet van 9 augustus 1963, (thans artikel 169 van de gecoördineerde Wet), als agenten van de gerechtelijke politie opsporingsbevoegdheid bezitten met betrekking tot de overtreding van de wets- en verordeningsbepalingen betreffende de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.

In het kader van hun bevoegdheid, verrichten de geneesheren-inspecteurs onderzoeksdaeden met het doel de daders van de inbreuken op de wetgeving inzake de geneeskundige verzorging en uitkeringen op te sporen, de bewijzen te verzamelen en de maatregelen te nemen die de rechtscollages o.a. ook administratieve rechtscollages in staat moeten stellen met kennis van zaken uitspraak te doen.

De administratieve rechtscollages zijn : de Beperkte Kamer van het Comité van de Dienst voor Geneeskundige Controle (1e aanleg) en de Commissie van beroep ingesteld bij de Dienst voor Geneeskundige Controle, die een sanctie kunnen opleggen houdende een verbod van tegemoetkoming door de verzekeringsinstellingen van 5 dagen tot één jaar.

De onderzoeksdaeden waarvan sprake zijn evenwel in het betrokken dossier nog niet volledig afgerond, zodat aan de vraag van advocaat L. De Vos voorlopig geen positief gevolg werd gegeven. Hem werd reeds op 5 augustus 1998 geantwoord dat zodra het onderzoek wordt afgesloten en betrokkenen verwezen worden naar de Beperkte Kamer inzage kan verleend worden van het hierboven vermeld dossier. De personen lastens wie een onderzoek gevoerd wordt, tijdens de loop van dit onderzoek reeds toelating verlenen tot inzage van erop betrekking hebbende stukken, zou een flagrante miskenning inhouden van het beginsel van het geheim van het onderzoek, en zou een bedreiging vormen voor de objectiviteit van het onderzoek.

Deze argumentatie alsook de middelen ontwikkeld in ons schrijven van 13 augustus 1998 (o.a. de verwijzing naar de wet van 11 april 1994) aan advocaat L. De Vos laten ons toe te besluiten voorlopig geen inzage te verlenen van de gevraagde stukken".

1.10. Bij brieven van 9 november 1998 deelt de voorzitter van de Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten aan de partijen mee dat de Commissie het volgende advies heeft uitgebracht :

"De Commissie heeft op, 5 en 26 oktober 1998 over de aanvraag van de heer Bonte en co beraadslaagd. Zij heeft terzake navolgend advies uitgebracht.

In deze zaak verzoekt de raadsman van mevrouw Bonte en co om de mededeling van stukken uit het onderzoeksdossier dat aanleiding kan geven tot het vaststellen van inbreuken op de bepalingen van de op 14 juli 1994 gecoördineerde wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen. De dienst voor Geneeskundige controle van het R.I.Z.I.V. weigert in een schrijven van 13 augustus 1998 de toezending van deze stukken en roept als weigeringsgrond art. 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in, waarbij wordt gesteld dat de federale administratie de inzage of de mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen wanneer zij heeft vastgesteld dat (het) belang

van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang van de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

De raadsman van de verzoekende partijen antwoordt dat deze uitzonderingsgrond in casu niet toepasbaar is aangezien er niet wordt aangetoond dat er een strafonderzoek hangend is en een administratief onderzoek niet binnen deze toepassing valt. De vraag aangaande al dan niet toepasbaar zijn van de door de administratie ingeroepen relatieve weigeringsgrond wordt irrelevant wanneer een absolute weigeringsgrond bedoeld in art. 6, §2, van de voormelde wet van 11 april 1994 kan worden ingeroepen.

Het artikel 169, tweede lid, van de reeds vermelde gecoördineerde wet van 14 juli 1994 bepaalt dat de in het artikel 146 bedoelde geneesheren-inspecteurs, apothekers-inspecteurs, verpleegkundigen-controleurs, controleurs en adjunct-controleurs (van de Dienst voor Geneeskundige Controle van het R.I.Z.I.V.) toezicht uitoefenen overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie.

De Commissie heeft als vaste rechtspraak (zie o.m. de recente adviezen in de zaken CTB/98/86 en CTB/98/111) dat de artikelen 11 en 12 van de wet van 16 november 1972 op de arbeidsinspectie een bij de wet ingestelde geheimhoudingverplichting bevatten, die op grond van het artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 als absolute weigeringsgrond kan worden ingeroepen om de inzage of de mededeling van afschrift van bestuursdocumenten af te wijzen".

1.11. Bij aangetekende brief van 22 januari 1999 vordert de verzoekster de nietigverklaring van de beslissing tot weigering van inzage die het R.I.Z.I.V., na verzoek tot heroverweging, wordt geacht te hebben genomen;

2. Ontvankelijkheid van het beroep

Overwegende dat de verwerende partij, in haar laatste memorie, opwerpt dat de Raad van State niet bevoegd is; dat zij deze exceptie als volgt verwoordt :

"Het komt verwerende partij voor dat én verzoekster én de Auditeur dit uit het oog verliezen : het incident dat Uw Hoog Rechtscollege wordt gevraagd te beslechten kadert niet in de zgn. 'objectieve contentieux', maar in een 'geschil in betwiste zaken' en binnen die context speelt de Wet Openbaarheid Bestuur niet (cf. arrest R.v.St., nr. 51.549 van 6 februari 1995, J.L.M.B. 1995, p. 537 e.v.) : de inzage en/of afschrift van documenten wordt geregeld in de wettelijke (of reglementaire) bepalingen die de administratieve contentieux regelen of waar de administratieve rechter het neerleggen van de kwestige stukken kan bevelen voor zover dat niet reeds voorafgaandelijk zou gedaan geweest zijn door een 'procespartij'.

Vermits de Wet Openbaarheid Bestuur niet van toepassing is en het annulatieberoep bij Uw Hoog Rechtscollege tegen de impliciete afwijzing van een heroverwegingsverzoek gebaseerd is op deze wetgeving, komt het verwerende partij voor dat Uw Hoog Rechtscollege niet bevoegd is, minstens dat het huidige annulatieberoep om die reden niet-ontvankelijk is. Vermits de weigeringsbeslissing verder slechts een voorbereidende handeling is (waartegen geen annulatieberoep mogelijk is) en de administratiefrechtelijke afhandeling (cf. hoger) nog niet in die fase is dat inzageneming en/of afschriftverlening kan en

moet verleend worden, is het annulatieberoep (voor zover toelaatbaar) minstens voorbarig. Het is alleszins ongegrond omdat verwerende partij zich niet zal onttrekken aan de op haar rustende verplichtingen en dat ook als dusdanig herhaalde malen heeft bevestigd";

Overwegende dat de Raad van State inzake annulatieberoepen ingesteld tegen de afwijzing van een verzoek om op grond van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur inzage en afschrift te verlenen, niet bevoegd is om uitspraak te doen wanneer een vordering is ingeleid voor een rechtscollège of een met eigenlijke rechtspraak belast administratief orgaan;

Overwegende dat niet wordt aangevoerd en evenmin blijkt dat een zaak aanhangig is gemaakt bij een administratief rechtscollège; dat de exceptie niet opgaat;

3. De gegrondheid van het beroep

3.1. Standpunten van de partijen

3.1.1. Overwegende dat in een **eerste middel** de verzoekster stelt dat het R.I.Z.I.V. verkeerdelijk de toepassing van artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur inroept, onder meer omdat er geen belangenafweging heeft plaatsgevonden;

3.1.2. Overwegende dat de verwerende partij hier in haar **memorie van antwoord** op repliceert dat terecht werd geoordeeld dat het algemeen belang -dat hier bestaat in het bestraffen van "misbruiken in de geneeskundige verzorging en uitkeringen"- onmiskenbaar zwaarder doorweegt dan het uitoefenen van een individueel recht en dat de verzoekster te gepasten tijde volledige inzage zal krijgen van haar dossier.

3.1.3 Overwegende dat de partijen in de latere procedurestukken niet op dit middelonderdeel terugkomen;

3.2. Beoordeling

3.2.1. Overwegende dat volgens artikel 32 van de Grondwet eenieder het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet

of de ordonnantie; dat op federaal vlak de passieve openbaarheid is geregeld in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; dat artikel 4 van die wet bepaalt dat het recht op het raadplegen van een bestuursdocument van een federale administratieve overheid en op het ontvangen van een afschrift van het document erin bestaat dat eenieder volgens de voorwaarden bepaald in deze wet, elk bestuursdocument ter plaatse kan inzien, uitleg kan krijgen en mededeling in afschrift ervan kan ontvangen; dat artikel 6 de uitzonderingsgronden bepaalt in welk geval de openbaarheid kan of moet worden geweigerd; dat die uitzonderingen op de algemene regel van de openbaarheid beperkend worden uitgelegd en een weigering concreet moet worden verantwoord;

3.2.2. Overwegende dat in casu de nietigverklaring wordt gevorderd van een beslissing van het R.I.Z.I.V., die, na verzoek tot heroverweging van de vraag om inzage van bestuursdocumenten, op grond van artikel 8, § 2, derde lid, van de wet van 11 april 1994, geacht wordt een afwijzingsbeslissing te zijn; dat, gelet op het stilzwijgend karakter ervan, zij uiteraard geen formele motivering bevat; dat zowel de verzoekster als de verwerende partij de aan die beslissing ten grondslag liggende motieven uitsluitend zoeken in de motivering van de twee oorspronkelijke weigeringsbrieven en dus in de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994; dat derhalve kan worden aangenomen dat het R.I.Z.I.V. geacht kan worden ook in haar impliciete weigeringsbeslissing de in de bedoelde weigeringsbrieven uiteengezette redenen te hebben gehandhaafd;

3.2.3. Overwegende dat uit artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994 volgt dat de bedoelde uitzonderingsgrond slechts kan worden toegepast wanneer de betrokken overheid "heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen : 5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten"; dat, daargelaten de vraag of deze uitzonderingsgrond ook geldt voor feiten die het voorwerp uitmaken van een onderzoek dat gericht is op het opleggen van administratieve sancties, alleszins dient vastgesteld te worden dat de brieven van 5 augustus 1998 en 13 augustus 1998, van geen dergelijke belangenafweging doen blijken; dat de motieven die de verwerende partij in haar memorie van antwoord aanhaalt niet in de plaats van die motivering kunnen worden gesteld; dat zij overigens evenmin van een echte belangenafweging doen blijken; dat het middel in de aangegeven mate gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 25 november 1998 van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering waarbij, na verzoek tot heroverweging, aan Hilde MARTIN geweigerd wordt inzage te verlenen in bepaalde bestuursdocumenten.

Artikel 2.

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 tweeëntwintig juni tweeduizend en zes, 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.