

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 184.115 van 12 juni 2008
in de zaken A. 160.936/VII-33.689
160.937/VII-33.694.**

In zake : I.
 de BELGISCHE REUMATOLOGENVERENIGING,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat J. VANDE MOORTELT,
 kantoor houdende te GENT,
 Groot-Brittanniëlaan 12-18
 II.
 Luc FRANCX,
 die woonplaats kiest bij
 advocaat J. VANDE MOORTELT,
 kantoor houdende te GENT,
 Groot-Brittanniëlaan 12-18

tegen :

I. + II.
het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna:
RIZIV).

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

Gezien het verzoekschrift dat de BELGISCHE REUMATOLOGENVERENIGING op 18 maart 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de op 20 december 2004 door het Comité van de Verzekering voor geneeskundige verzorging bij het RIZIV, in uitvoering van artikel 22, 4/bis van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet), vastgestelde interpretatieregels 13 en 14, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 januari 2005 (zaak A. 160.936/VII-33.689);

Gezien het verzoekschrift dat Luc FRANCX op 18 maart 2005 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van de op 20 december 2004 door het Comité van de Verzekering voor geneeskundige verzorging bij het RIZIV, in uitvoering van artikel 22, 4/bis van de ZIV-wet, vastgestelde interpretatieregels 13 en 14, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 17 januari 2005 (zaak A. 160.937/VII-33.694);

Gelet op het arrest nr. 146.900 van 28 juni 2005 waarbij het annulatieberoep niet kennelijk onontvankelijk wordt bevonden, de debatten worden heropend en het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek van de vordering tot schorsing (zaak A. 160.936/VII-33.689);

Gelet op het arrest nr. 146.901 van 28 juni 2005 waarbij het annulatieberoep niet kennelijk onontvankelijk wordt bevonden, de debatten worden heropend en het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek van de vordering tot schorsing (zaak A. 160.937/VII-33.694);

Gelet op het arrest nr. 149.852 van 5 oktober 2005 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen (zaak A. 160.936/VII-33.689);

Gelet op het arrest nr. 149.853 van 5 oktober 2005 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit wordt verworpen (zaak A. 160.937/VII-33.694);

Gezien de verzoekschriften tot voortzetting ingediend door de verzoekende partijen in de beide zaken;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord in de beide zaken;

Gezien de verslagen opgemaakt door auditeur G. DE BLEECKERE in de beide zaken;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan de partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories in de beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 7 maart 2008 waarbij de terechtzitting in de beide zaken wordt bepaald op 17 april 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad E. BREWAEYS in de beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat J. VANDE MOORTELE,
die verschijnt voor de verzoekende partijen in de beide zaken;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur
G. DE BLEECKERE in de beide zaken;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De rechtspleging

Beide zaken hebben betrekking op dezelfde interpretatieregels. In
het kader van een goede rechtsbedeling is het gepast ze samen te voegen.

2. De feiten

2.1. De eerste verzoekende partij is een erkende beroepsvereniging van
reumatologen en de tweede verzoekende partij werkt als geneesheer-specialist in de
reumatologie.

2.2. De bestreden beslissingen zijn interpretatieregels met betrekking
tot de geneeskundige verstrekkingen inzake fysiotherapie, zoals bepaald in de
artikelen 22 en 23 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984
tot vaststelling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake
verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (hierna:
koninklijk besluit van 14 september 1984), zoals gewijzigd bij het koninklijk besluit
van 15 oktober 2004.

De bepalingen van de nomenclatuur die door de bestreden
beslissingen worden geïnterpreteerd, zijn de volgende :

Inzake interpretatieregel 14, met betrekking tot artikel 22 van de
bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984:

"Afdeling 10. - Fysiotherapie.

Art. 22. Worden beschouwd als verstrekkingen waarvoor de bekwaming van
geneesheer-specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie (O) vereist is:

I. Diagnostische verstrekkingen

(...)

II.a) 1/ Therapeutische verstrekkingen

(...)

2/ Revalidatieverstrekkingen

(...)

558950 – 558961

Intakeonderzoek met opmaak van het behandelingsdossier en van een gedetailleerd behandelingsplan in functie van de aandoening en aangepast aan de patiënt ... K 20

Het plan vermeldt de aandoening, waarvoor de behandeling wordt voorgeschreven met opgave van aard, frequentie en totaal aantal behandelingen.

De verstrekking 558950 - 558961 mag eenmaal worden aangerekend voorafgaandelijk aan een volledige revalidatiebehandeling aangerekend onder nrs. 558810 – 558821 of 558832 – 558843.

Zij moet worden uitgevoerd ten laatste op de dag van uitvoering van de eerste verstrekking van de reeks verstrekkingen 558810 - 558821 en 558832 - 558843".

Inzake interpretatieregel 13, met betrekking tot artikel 23, § 6, eerste lid van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984:

"Art. 23. (...)

§ 6. De vergoeding van de verstrekkingen 558434-558445, 558456 -558460, 558810 - 558821, 558832 - 558843 en 558994 - is slechts toegestaan voor de revalidatiebehandelingen uitgevoerd onder coördinatie van een geneesheer-specialist in de fysische geneeskunde en revalidatie in een dienst fysische geneeskunde geïntegreerd in een erkend ziekenhuis, waar naast de geneesheer-specialist in de fysische geneeskunde en revalidatie tenminste de disciplines kinesitherapie en ergotherapie voltijds aanwezig zijn. De dienst kan daarenboven binnen de instelling beroep doen op de functies logopedie en klinische psychologie".

De bestreden beslissingen luiden als volgt :

"INTERPRETATIEREGEL 13

VRAAG

Wat wordt er bedoeld met de coördinerende rol van de geneesheer, specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie, vermeld in artikel 23, § 6, 1e lid, van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen ?

ANTWOORD

De coördinerende functie van de geneesheer specialist in de fysische geneeskunde en revalidatie vereist niet de fysieke aanwezigheid van de geneesheer coördinator tijdens de behandelingen. Vermits de nomenclatuur niet preciseert wat deze coördinatie inhoudt moet deze begrepen worden als wat gemeenzaam met dit concept bedoeld wordt.

De geneesheer, specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie is dus belast met de organisatie en coördinatie van de verschillende revalidatie-initiatieven in het ziekenhuis teneinde de inzet van de infrastructuur en paramedisch personeel te optimaliseren en de continuïteit van de verzorging te garanderen. Om deze reden gebeurt de multidisciplinaire revalidatie door de revalidatie-arts die niet als geneesheer specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie is erkend, in het ziekenhuis in samenspraak met de coördinator geneesheer specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie die het standaardformulier ter notificatie aan de adviserend geneesheer van de verzekeringsinstelling mee zal ondertekenen.

INTERPRETATIEREGEL 14

VRAAG

Wie mag de verstrekking 558950-558961 Intakeonderzoek met opmaak van het behandelingsdossier en van een gedetailleerd behandelingsplan ... K 20 attesteren?

ANTWOORD

De verstrekking 558950-558961 Intakeonderzoek met opmaak van het behandelingsdossier en van een gedetailleerd behandelingsplan ... K 20 is voorbehouden aan de geneesheer, specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie en niet aan de geneesheer, specialist voor neurologische, pneumologische of locomotorische revalidatie ook indien de behandeling door deze geneesheer wordt uitgevoerd voor de aandoeningen die behoren tot zijn revalidatie-erkenning".

De door de verzoekende partijen aangevochten interpretatieregels betreffen dus twee onderscheiden aangelegenheden: enerzijds is er de interpretatie dat bepaalde revalidatiebehandelingen in een erkend ziekenhuis slechts kunnen plaatsvinden onder de coördinatie van een geneesheer-specialist in de fysische geneeskunde en de revalidatie en anderzijds is er de interpretatie dat de intake slechts kan gebeuren door een geneesheer-specialist in de fysische geneeskunde en de revalidatie en niet door een geneesheer, specialist voor neurologische, pneumologische of locomotorische revalidatie, zelfs niet indien de behandeling door deze laatste geneesheer wordt uitgevoerd voor de aandoeningen die behoren tot zijn revalidatie-erkenning.

2.3. In het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde worden in artikel 1 "geneesheer specialist in de fysische geneeskunde en de revalidatie" en "geneesheer specialist in de reumatologie" afzonderlijk vermeld in de lijst van de bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de titularissen van een wettelijk diploma van doctor in de genees-, heel- en verloskunde of van de academische graad van arts.

Artikel 10, § 1 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 bepaalt dat speciale technische geneeskundige verstrekkingen door de ziekteverzekering ten laste genomen worden wanneer ze verricht zijn door een geneesheer die door de minister van Volksgezondheid erkend is in één van de hoedanigheden die in de nomenclatuur zijn aangegeven. In de in die paragraaf opgenomen lijst wordt "specialist in de fysische geneeskunde en de revalidatie" en ook "specialist voor functionele en professionele revalidatie voor gehandicapten" aangeduid met de kenletter "O", terwijl "specialist voor reumatologie" wordt aangeduid met de kenletters "FO".

3. De ontvankelijkheid

De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord als exceptie op dat de bestreden interpretatieregels niet meer zijn dan een verduidelijking van de wijzigingen die in de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen zijn aangebracht bij koninklijk besluit van 22 juni 2004, en dat zij bijgevolg geen rechtsregels zijn noch de rechtstoestand van de verzoekende partijen wijzigen en dus geen voor vernietiging vatbare beslissingen zijn.

In de arresten nrs. 146.900 en 146.901 van 28 juni 2005 werd geoordeeld dat deze conclusie voorbarig was nu in het eerste middel aangevoerd wordt dat de bestreden beslissing de nomenclatuur wel degelijk wijzigt en niet louter interpreteert en verduidelijkt.

De exceptie kan niet los worden gezien van de grond van de zaak.

4. Ten gronde

4.1. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel de schending in "van de artikelen 22 en 23 juncto 10 van de nomenclatuur" en voeren tevens machtsoverschrijding aan wegens de onbevoegdheid van de steller van de bestreden interpretatieregels. Zij zetten uiteen dat artikel 22 van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen de prestaties met nomenclatuurnummer 558950-558961 voorbehoudt aan beroepstitels gekend onder de kenletter "O". Dit zijn, luidens artikel 10, "de beroepstitels van specialist in de fysische geneeskunde en van specialist in de functionele en professionele revalidatie, d.i. de titel die reumatologen dragen", aldus de verzoekende partijen. Zij stellen dat de geneeskundige prestaties die onder artikel 22 van de nomenclatuur vallen, door geneesheren, gespecialiseerd in de neurologische, pneumologische of locomotorische revalidatie doch niet in de fysische geneeskunde "- kortom door reumatologen voor wat betreft de locomotorische revalidatie -" kunnen worden verricht, met als enige beperking dat laatstgenoemden zich dienen te houden aan hun eigen revalidatie-erkenning onder het kenteken "O". Zij betogen dat de specialisten voor functionele en professionele revalidatie voor gehandicapten, en dus mede de reumatologen, volgens artikel 10 de hoedanigheid "O" hebben. Noch uit de libellering van de voormelde geneeskundige prestatie in artikel 22, noch uit het verbod op cumul van het honorarium voor de raadpleging met het toezichtshonorarium volgt volgens de verzoekende partijen dat het enkel om de raadpleging van een geneesheer-specialist in de fysische geneeskun-

de gaat. De verzoekende partijen ontwikkelen het middel vertrekkende van het uitgangspunt dat een geneesheer-specialist voor reumatologie ook de erkenning van revalidatiearts kan hebben als bijkomende titel. Dergelijke specialisten (reumatologen-revalidatieartsen) zouden kunnen worden ondergebracht in de categorie van "geneesheer-specialist in de functionele en professionele revalidatie", van wie de verstrekkingen in de nomenclatuur worden aangeduid met de kenletter "O".

4.2. De verwerende partij betoogt in haar memorie van antwoord, samengevat, dat het intakeonderzoek (nomenclatuurnummer 558950-558961) een nieuwe geneeskundige verstrekking is die met het koninklijk besluit van 22 juni 2004 tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 september 1984 werd ingevoerd. Volgens de verwerende partij was het hierbij wel degelijk de bedoeling dat deze geneeskundige verstrekking enkel en alleen door de "geneesheer-specialist voor fysische geneeskunde" kan worden aangerekend. De verzoekende partijen stellen volgens haar ten onrechte dat in artikel 10 van de nomenclatuur onder de index "O" eveneens "specialist voor functionele en professionele revalidatie" staat vermeld. Een reumatoloog heeft overeenkomstig artikel 10, § 1 van voornoemde nomenclatuur index "FO" (specialist voor reumatologie, wat een onderafdeling is van de index "F", zijnde de inwendige heelkunde). Omdat in de titel "specialist in de fysische geneeskunde en revalidatie" het woord "revalidatie" voorkomt, pogen de verzoekende partijen verwarring te zaaien tussen deze titel en de titel van geneesheer-specialist in de reumatologie, om aldus de indruk te wekken dat het over dezelfde titels zou gaan. Beide titels staan evenwel volledig los van elkaar. Vermits het intakeonderzoek dus enkel kan worden verstrekt door de "geneesheer-specialist in de fysische geneeskunde" is het ook niet vereist te preciseren dat deze verstrekking enkel met diens raadpleging kan worden gecumuleerd. Het feit dat de behandelende geneesheer een standaardformulier ter notificatie moet overmaken aan de adviserende geneesheer van de verzekeringsinstelling houdt geen enkel verband met het intakeonderzoek. Het intakeonderzoek is immers geen expliciete voorwaarde om een behandeling te starten. De verzoekende partijen verwarren volgens de verwerende partij voortdurend de reeksen revalidatiebehandelingen zelf, inclusief het behandelingsplan, waartoe de andere revalidatieartsen door de bepalingen van artikel 23, § 3 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 toegang hebben, met het intakeonderzoek. Beide staan los van elkaar. De bestreden interpretatieregels leggen dus geen nieuwe normen of voorwaarden op, andere dan deze die in de nomenclatuur reeds zijn vermeld, en zijn bijgevolg volkomen in overeenstemming met de artikelen 22 en 23 juncto artikel 10 van de nomenclatuur.

4.3. In de memorie van wederantwoord betogen de verzoekende partijen dat de verwerende partij zelf opwerpt dat er blijkbaar verwarring bestond na de wijziging van de nomenclaturebepalingen ingevolge het hierboven vermelde koninklijk besluit van 22 juni 2004, dat zij het handelen van de verzoekende partijen vóór de bestreden interpretatieregels, gezien de terugbetalingen, heeft aanvaard en dus een schijnbaar rechtmatige toestand heeft laten bestaan. Volgens de verzoekende partijen betekent zulks dat het uitvaardigen van de bestreden interpretatieregels wel degelijk een wijziging in de rechtstoestand heeft meegebracht.

4.4. In de laatste memorie voeren de verzoekende partijen nog aan dat de "monopolisering voor de geneesheer-specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie" een inbreuk betekent op het recht van de patiënt op de vrije keuze van een beroepsbeoefenaar (artikel 6 van de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt en artikel 127, § 1 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994), op de therapeutische vrijheid van de arts (artikelen 10 en 11 van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen), en op het recht op professionele autonomie van de ziekenhuisgeneesheer (artikel 130, § 1 van de wet op de ziekenhuizen, gecoördineerd op 7 augustus 1987).

4.5. De raadsman van de verzoekende partijen stelt ter terechtzitting in een uitvoerig betoog dat de door hem ingediende memories niet voldoende duidelijk zijn. Hij zet eveneens uiteen dat er in de nomenclatuur een onderscheid wordt gemaakt tussen specialist "in" de fysische geneeskunde en de revalidatie en specialist "voor" de fysische geneeskunde en de revalidatie en dat er onder de kenletter "O" in die nomenclatuur twee specialisaties worden vermeld die in verband staan met de revalidatie, zonder echter duidelijk te maken welke gevolgen daaruit met betrekking tot het voorliggende geschil moeten worden getrokken.

4.6. De verzoekende partijen ontwikkelen het middel vertrekkend van het uitgangspunt dat een geneesheer-specialist reumatologie ook de erkenning van revalidatiearts kan hebben als bijkomende titel. Dergelijke specialisten (reumatologen-revalidatieartsen) zouden ondergebracht kunnen worden in de categorie van "geneesheer-specialist in de functionele en professionele revalidatie", waarvan de verstrekkingen in de nomenclatuur aangeduid worden met de kenletter "O".

In artikel 1 van het koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de lijst van bijzondere beroepstitels voorbehouden aan de beoefenaars van de geneeskunde, met inbegrip van de tandheelkunde, worden "geneesheer-specialist in de fysische geneeskunde en de revalidatie" en "geneesheer-specialist in de reumatologie" afzonderlijk vermeld. In artikel 10, § 1 van de bijlage bij het koninklijk besluit van 14 september 1984 worden deze specialisten aangeduid met afzonderlijke kenletters, respectievelijk met "O" en "FO". In artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit van 25 november 1991 wordt onder de bijzondere beroepstitels waarvan de houders van een in artikel 1 bedoelde titel, bijkomend, titularis kunnen zijn ook vermeld : "en in de functionele en professionele revalidatie van gehandicapten".

Wanneer de verzoekende partijen dan ook voorhouden dat reumatologen de titel van "specialist in de functionele en professionele revalidatie" dragen, met kenletter "O", is dit niet correct. De bijkomende bijzondere beroepstitel "en in de functionele en professionele revalidatie", is niet vermeld in het koninklijk besluit van 25 november 1991 en bestaat derhalve niet.

Ingevolge de wijzigingen bij het reeds vermelde koninklijk besluit van 22 juni 2004 wordt in artikel 22 van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen met ingang van 1 augustus 2004 inzake fysiotherapie in een erkend ziekenhuis het intakeonderzoek en de opmaak van het behandelingsdossier en het behandelingsplan voorbehouden aan de "geneesheer-specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie (O)" en wordt in artikel 23, § 6 de vergoedbaarheid van bepaalde verstrekkingen afhankelijk gesteld van de voorwaarde dat zij worden uitgevoerd onder de coördinatie van "een geneesheer-specialist voor fysische geneeskunde en revalidatie".

Uit het voorgaande kan slechts worden besloten dat de hier bestreden interpretatieregels niet meer zijn dan een verduidelijking van de wijzigingen die in de nomenclatuur van geneeskundige verstrekkingen zijn aangebracht bij het koninklijk besluit van 22 juni 2004. De hier bestreden interpretatieregels brengen zelf geen wijzigingen aan in de nomenclatuur.

Het middel is ongegrond. Uit de bespreking ervan volgt dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is.

Aangezien immers de bestreden interpretatieregels slechts een verduidelijking zijn van de voorheen aangebrachte wijzigingen in de nomenclatuur, zijn deze interpretatieregels geen uitvoerbare beslissingen in de zin van artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

De zaken A. 160.936/VII-33.689 en A. 160.937/VII-33.694 worden gevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de vorderingen tot schorsing, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

De kosten van de annulatieberoepen, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

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

de HH.	L. HELLIN,	kamervoorzitter,
	J. LUST,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
	D. DECOCK,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

D. DECOCK.

L. HELLIN.