

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.509 van 14 februari 2013
in de zaak A. 205.074/VII-38.535.**

In zake : Kris VERBEKE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten An Vijverman en Ann Dierickx
kantoor houdend te 3000 Leuven
Mechelsestraat 107-109
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 juni 2012, strekt tot de cassatie van de beslissing van de Nederlandstalige Kamer van beroep, ingesteld bij de dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle (hierna : DGEC) van het RIZIV van 24 april 2012, waarbij het beroep van Kris Verbeke tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 21 februari 2011, ongegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing integraal wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De beschikking van 13 juni 2012 verklaart het cassatieberoep gedeeltelijk toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 januari 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ann Dierickx, die verschijnt voor de verzoeker, en attaché-jurist Jonathan Owczarek, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Robert Vander Elstraeten heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoeker is gegradueerd ziekenhuisverpleegkundige.

4. Op basis van een onderzoek in een verzekeringsinstelling wordt de verzoeker in de periode van 1 november 2004 tot en met 30 oktober 2005 de volgende inbreuk op de ZIV-reglementering ten laste gelegd :

"Invullen, ondertekenen en uitreiken van verzamelgetuigschriften voor

verstrekte hulp met aanrekenen aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen van verstrekkingen, die niet mochten worden aangerekend, aangezien ze niet overeenstemmen met de omschrijving gesteld in de Nomenclatuur".

5. Op 26 januari 2009 maakt de DGEC van het RIZIV het dossier aanhangig bij de Kamer van eerste aanleg. De DGEC vraagt de terugbetaling van de waarde van de ten onrechte aangerekende verstrekkingen, namelijk 82.059,59 euro, en een administratieve geldboete van 150 % van de totale waarde van de ten onrechte aangerekende verstrekkingen, hetzij 123.088,93 euro.

6. De Kamer van eerste aanleg verklaart op 21 februari 2011 de vordering met betrekking tot de administratieve geldboete onontvankelijk wegens verjaring en de vordering voor het overige ontvankelijk en gegrond. De verzoeker wordt veroordeeld tot terugbetaling van een bedrag van 82.059,59 euro.

7. De verzoeker tekent tegen deze beslissing hoger beroep aan.

8. Op 24 april 2012 neemt de Nederlandstalige Kamer van beroep ingesteld bij de DGEC van het RIZIV, de thans bestreden beslissing, waarbij het beroep ontvankelijk maar ongegrond wordt verklaard en de beslissing van de Kamer van eerste aanleg integraal wordt bevestigd.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

9. In het eerste middel roept de verzoeker de schending in van artikel 153, § 1, eerste lid, 4) en tweede lid, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna : ZIV-wet), van de artikelen 19, 22, vierde lid en 28, eerste lid,

van het koninklijk besluit nr. 35 van 20 juli 1967 en van artikel 8, § 9, van de nomenclatuur. Hij voert aan dat het feit dat de adviserend geneesheer in een bepaald geval een machtiging heeft verleend, betekent dat het vaststaat dat de betrokken verpleegkundige verstrekkingen heeft verleend overeenkomstig de wet en dat werd voldaan aan de toepasselijke regels inzake tegemoetkoming. Ingevolge artikel 153, § 1, van de ZIV-wet zou de machtiging van de adviserend geneesheer bindend zijn. Waar zij besluit dat zijn derde middel niet kan worden aangenomen gaat de Kamer van beroep volgens de verzoeker voorbij aan de op de adviserend geneesheer rustende verplichting om te controleren of er, gelet op de geldende regelgeving inzake vergoedingsvoorwaarden, mag worden ingegaan op door verpleegkundigen ondertekende aanvragen betreffende attestaties van verpleegkundige verstrekkingen inzake pijnstilling. Tevens gaat ze eraan voorbij dat de adviserend geneesheer, indien nodig, de nodige onderzoeksmaatregelen dient te laten stellen teneinde de vooropstellingen van de zorgverlener te verifiëren. Door hem te veroordelen tot een terugbetaling, zou de Kamer van beroep er aan voorbijgaan dat met betrekking tot alle door hem ingediende aanvragen betreffende attestaties van verpleegkundige verstrekkingen inzake pijnstilling onbetwistbaar vaststaat dat de wettelijke vergoedingsvoorwaarden werden nageleefd.

10. De verwerende partij werpt als exceptie op dat het middel, in zoverre het steunt op het koninklijk besluit nr. 35 en op artikel 153 van de ZIV-wet, nieuw en bijgevolg onontvankelijk is. De verzoeker zou immers uitgaan van een verkeerde versie van de artikelen 19 en 22 van het koninklijk besluit nr. 35, en zou bovendien voor het eerst in de procedure voor de Raad van State verwijzen naar de in het middel vermelde artikelen van het koninklijk besluit. Het middel zou onontvankelijk zijn in de mate dat het uitgaat van een verkeerde versie van de voornoemde bepalingen en bepaalde artikelen voor het eerst inroept.

Beoordeling

11. Voor de Kamer van beroep liet de verzoeker gelden dat hem geen inbreuk op de ZIV-reglementering kon worden verweten daar de betwiste prestaties werden aangerekend na machtiging van de adviserend geneesheer. Het is niet vereist dat een partij voor de bodemrechter op exacte wijze de wetsbepalingen aanduidt waarop haar verweermiddel steunt. Wat de artikelen 19 en 22 van het koninklijk besluit nr. 35 betreft, wordt niet ingezien waar er een verschil zou bestaan tussen de tekst geciteerd door de verzoeker en de tekst zoals deze ten tijde van de inbreuken gold.

De exceptie wordt verworpen.

12. Op het ogenblik van de inbreuken bepaalde artikel 153 van de ZIV-wet dat "de adviserend geneesheren tot taak hebben in te staan, overeenkomstig de bepalingen van deze wet, voor de geneeskundige controle (...) op de geneeskundige verstrekkingen" en dat "de beslissingen van de adviserend geneesheren bindend zijn voor de verzekeringsinstellingen".

Het middel moet, wat artikel 153 van de ZIV-wet betreft, geacht worden de schending van deze teksten aan te voeren.

Artikel 153 van de ZIV-wet bepaalt dat de beslissingen van de adviserend geneesheren bindend zijn voor de verzekeringsinstellingen. Er wordt dus niet gesteld dat deze beslissingen ook voor het RIZIV of de zorgverlener bindend zijn. De verzoeker stelt het ten onrechte voor alsof het toezicht op de naleving van de reglementering uitsluitend aan de adviserend geneesheren zou zijn opgedragen. De door de verzoeker aangehaalde bepalingen vormen geen beletsel voor de controleorganen van het RIZIV om op te treden tegen verpleegkundigen die de ZIV-reglementering verkeerd hebben toegepast. De DGEC heeft overeenkomstig artikel 139, 3°, van de ZIV-wet de bevoegdheid om de verstrekkingen voor geneeskundige verzorging te controleren op het gebied van

realiteit en conformiteit met de wet en haar uitvoeringsbesluiten. Er wordt hierbij geen uitzondering gemaakt voor de gevallen al gecontroleerd door een adviserend geneesheer. De rol van de adviserend geneesheer van de verzekeringsinstelling staat volledig los van de rol van de inspecteur van de DGEK. De omstandigheid dat de adviserend geneesheer zijn goedkeuring geeft, heeft geen weerslag op de verantwoordelijkheid van de verpleegkundige voor de toepassing van de ZIV-reglementering. Het ontslaat de verpleegkundige geenszins van zijn verplichting om prestaties slechts aan te rekenen indien aan de in de nomenclatuur gestelde voorwaarden is voldaan. Uit deze goedkeuring kan niet worden afgeleid dat de nomenclatuur correct zou zijn toegepast door de verpleegkundige.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoeker

13. De verzoeker leidt een tweede middel af uit de schending van artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna : EVRM). Hij stelt dat deze bepaling toepasselijk is op de procedure voor de Kamer van eerste aanleg en de Kamer van beroep. Deze procedure dient immers te worden gekwalificeerd als een strafvervolging in de zin van artikel 6.1 EVRM. Mocht de Kamer van beroep evenwel een andere mening zijn toegedaan, dan diende zij minstens rekening te houden met het feit dat artikel 6.1 EVRM ook van toepassing is op procedures waarin de burgerlijke rechten en verplichtingen van de rechtsonderhorige worden onderzocht en vastgesteld.

De verzoeker voert vervolgens aan dat de Kamer van eerste aanleg en de Kamer van beroep geen onafhankelijke en onpartijdige instanties zijn in de zin van artikel 6.1 EVRM. Hij betoogt dat deze kamers zijn opgericht in de schoot van het RIZIV, dat zij bovendien zetelen in de lokalen van het RIZIV, en dat

ook wat hun samenstelling betreft de onafhankelijkheid onvoldoende wordt gegarandeerd. In de kamers zetelen immers "twee artsen, voorgedragen door de verzekeringsinstellingen, schuldeisers van de verzoekende partij". Daarnaast zetelen "twee artsen voorgedragen door de representatieve organisaties van het artsenkorps en dus mogelijk concurrenten van verzoekende partij". Minstens bestaat er volgens de verzoeker twijfel over een tegengesteld belang, of een belang dat concurrentieel is met dat van de verzoeker. Daarbij verwijst de verzoeker naar het arrest van het Hof van Justitie nr. C-506/04 van 19 september 2006. Dat de leden van de zetel, behalve de voorzitter, optreden als vertegenwoordiger, blijkt volgens de verzoeker uit het arrest van de Raad van State nr. 121.047 van 26 juni 2003, waarin gesteld werd dat "de wetgever gewild heeft dat de partijen wier belangen bij de zaak betrokken zijn, paritair vertegenwoordigd zijn door de leden die met raadgevende stem de (...) magistraten van de rechterlijke orde die beslissingsrecht hebben, moeten bijstaan. De verzoeker stelt voorts dat de verwerende partij in de gevoerde procedures twee met elkaar strijdige hoedanigheden heeft aangenomen, aangezien zij enerzijds optrad, via de DGEC, als vervolgende en (in eerste aanleg) eisende partij, en anderzijds als rechter en beslissende partij, via de bij de dienst ingestelde Kamer van eerste aanleg en Kamer van beroep.

14. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoeker nog toe dat men niet effectief dient veroordeeld te zijn tot een zware geldboete alvorens de voor de Kamer van eerste aanleg en de Kamer van beroep gevoerde procedure een strafrechtelijk karakter kan worden toegemeten.

Beoordeling

15. De Kamer van beroep doet uitspraak als rechtscollege met volle rechtsmacht. Zij heeft een volledige beoordelingsbevoegdheid, zowel ten aanzien van de feiten als van het recht. Haar beslissing komt in de plaats van die van de Kamer van eerste aanleg, ongeacht of ze het beroep inwilligt of verwerpt. Al had de Kamer van beroep de beslissing van de Kamer van eerste aanleg vernietigd

omdat deze geen onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie is, dan nog had ze de zaak niet naar dit rechtscollege kunnen terugwijzen maar had ze zelf uitspraak moeten doen over verzoekers beroep omdat zij als rechter in feitelijke aanleg daartoe gehouden was ingevolge het beroep dat bij haar was ingesteld.

De vraag of de Kamer van eerste aanleg al dan niet een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie is, heeft derhalve geen weerslag gehad op de oplossing van het geschil en heeft de verzoeker dan ook niet kunnen schaden.

Inzoverre het middel de Kamer van eerste aanleg betreft, is het niet ontvankelijk.

16. Artikel 144, § 1, van de ZIV-wet bepaalt :

"Art. 144. § 1. Bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle worden Kamers van eerste aanleg en Kamers van beroep ingesteld, administratieve rechtscolleges bedoeld in artikel 161 van de Grondwet".

Artikel 145, § 1, derde lid, van de ZIV-wet bepaalt :

"Elke Kamer van beroep bestaat uit :

1° een door de Koning benoemde voorzitter, raadsheer, in functie of emeritus, plaatsvervangend of toegevoegd, bij de in artikel 40 van de Grondwet bedoelde hof van beroep of arbeidshof, of een magistraat van het openbaar ministerie bij deze hoven, als werkend lid;

2° twee leden, artsen, met raadgevende stem, benoemd door de Koning uit de kandidaten door de verzekeringsinstellingen voorgedragen op dubbele lijsten, als werkende leden;

3° twee leden, met raadgevende stem, benoemd door de Koning uit de kandidaten die op dubbele lijsten worden voorgedragen door de groepen die respectievelijk zijn bedoeld in artikel 140, eerste lid, 3°, 5° tot 21°, als werkende leden. Deze leden hebben slechts zitting voor de zaken welke de groep die hen heeft voorgedragen, rechtstreeks aanbelangen".

17. De Kamer van beroep is geen eigen orgaan van de DGEC, maar een administratief rechtscollege dat bij deze dienst is ingesteld. De wet bepaalt enkel dat de Kamer van beroep bij de DGEC wordt ingesteld, maar bepaalt niet dat ze deel uitmaakt van deze dienst of van het RIZIV.

Het gaat hier om een rechtsprekend orgaan, waarvan de onafhankelijkheid ten opzichte van het RIZIV door de wetgever is gewild. De DGEC is niet vertegenwoordigd in de Kamer en neemt geen deel aan de beraadslagingen ervan. De Kamer is het RIZIV geen verantwoording verschuldigd voor haar beslissingen.

Enkel de voorzitter-magistraat van de Kamer van beroep heeft beslissingsbevoegdheid. Wegens de techniciteit van de materie heeft de wetgever aan de stemgerechtigde magistraat raadgevende leden toegevoegd, voorgedragen door de verzekeringsinstellingen en de representatieve beroepsgroepen. De leden voorgedragen door de verzekeringsinstellingen en de representatieve beroepsgroepen hebben slechts een raadgevende stem. De raadgevende leden zetelen in de Kamer van beroep overigens niet in de hoedanigheid van vertegenwoordiger van een verzekeringsinstelling of de beroepsgroep die hen heeft voorgedragen, maar in persoonlijke naam. Dit houdt in dat ze vrij en naar eigen goeddunken oordelen en geen instructies ontvangen van de verzekeringsinstelling of beroepsgroep die hen heeft voorgedragen.

Het enkele feit dat niet-magistraten op grond van hun deskundigheid deel uitmaken van een jurisdictioneel orgaan doet op zichzelf geen afbreuk aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid ervan.

De verzekeringsinstellingen zijn niet rechtstreeks betrokken bij het geding voor de Kamer van beroep. Dit geding bestaat tussen de zorgverlener en de DGEC.

In tegenstelling tot wat de verzoeker laat gelden, zijn niet de verzekeringsinstellingen, maar is wel het RIZIV zijn schuldeiser.

De louter theoretische mogelijkheid dat de Kamer van beroep uit concurrenten kan bestaan volstaat niet om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van dit rechtscollege als dusdanig in twijfel te trekken.

Luidens artikel 145, § 3, eerste lid, van de ZIV-wet zetelt de Kamer van beroep te Brussel in de lokalen van het Instituut. De enkele omstandigheid dat de zittingen in de gebouwen van het RIZIV plaatsvinden, brengt de onafhankelijkheid van de Kamer van beroep niet in het gedrang.

De Kamer van beroep biedt bijgevolg de in artikel 6 EVRM voorziene waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

Het middel kan niet tot cassatie leiden.

18. De andere middelen werden in de beschikking nr. 8.620 van 13 juni 2012 ontoelaatbaar verklaard en behoeven, gelet op het gezag van gewijsde van deze beschikking, thans geen verder onderzoek.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien februari tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Luc Hellin