

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 223.485 van 16 mei 2013
in de zaak A. 205.118/VII-38.541.**

In zake : Marc DERUYTTER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Bruno Van Dorpe en Bart De Becker
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Loofstraat 39
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 5 juni 2012, strekt tot de cassatie van de beslissing van de Nederlandstalige Kamer van beroep ingesteld bij de dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle van het RIZIV van 23 april 2012, waarbij het beroep van Marc Deruytter tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg bij de dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle van 16 november 2010, gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt vernietigd voor zover daarin een administratieve geldboete wordt opgelegd en waarbij voor het overige de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 19 juni 2012 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 maart 2013.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bruno Van Dorpe, die verschijnt voor de verzoeker, en attaché 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 sedert 1981 erkend als neurochirurg. Hij werd op 3 maart 2009 door de dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle van het RIZIV (hierna : DGEC) opgeroepen voor de Kamer van eerste aanleg om zich te verantwoorden voor volgende inbreuk op de ZIV-reglementering :

"Dr. Deruytter maakte het mogelijk dat aan de Z.I.V. verstrekkingen werden in rekening gebracht op zijn naam, terwijl dit niet in overeenstemming is met de wet of haar uitvoeringsbesluiten. Er werd ten onrechte een bijkomende ingreep (telkens aan 50%) aangerekend, aangezien er bij dezelfde patiënt tijdens dezelfde zitting reeds een hoofdbewerking in dezelfde opereerstreek in rekening werd gebracht. Dit is niet in overeenstemming met de regels der opereerstreken. (bepalingen van art. 15, §§ 3 en 4 van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen)".

4. De Kamer van eerste aanleg veroordeelt op 16 november 2010 de verzoeker tot terugbetaling van een bedrag van € 54.966,68 en tot betaling van een administratieve geldboete van € 27.483,34.

5. Op 23 april 2012 neemt de Nederlandstalige Kamer van beroep ingesteld bij de DGEC de thans bestreden beslissing, waarbij het beroep ontvankelijk wordt verklaard en enkel gegrond in zoverre de beslissing van de Kamer van eerste aanleg een administratieve geldboete oplegt. De beslissing van de Kamer van eerste aanleg wordt voor het overige bevestigd.

Met betrekking tot het begrip "opereerstreek" luidt de motivering van de bestreden beslissing als volgt :

"Nopens de betekenis van 'in een zelfde opereerstreek'

De Kamer van beroep verwijst in de eerste plaats naar artikel 15, §§ 3 en 4 van de Nomenclatuur van de Geneeskundige verstrekkingen.

Deze bepalingen luiden als volgt:

Art. 15 § 3 : 'Worden verscheidene heeltkundige bewerkingen in een zelfde opereerstreek tijdens een zelfde zitting verricht, dan wordt alleen de hoofdbewerking gehonoreerd.'

Art. 15 § 4 : 'Worden verscheidene bewerkingen tijdens een zelfde zitting in aparte opereerstreken verricht, dan wordt de hoofdbewerking tegen honderd procent en de andere bewerking of bewerkingen tegen vijftig procent van de voor die verstrekkingen aangegeven waarden gehonoreerd, tenzij de omschrijving van de verstrekking of de regels van de nomenclatuur het anders bepalen.

Deze bepaling geldt niet voor de verstrekkingen waarvoor wordt vermeld dat ingrijpen in verschillende opereerstreken nodig is of kan zijn, noch voor technieken ter mogelijke aanvulling van sommige, onder een algemene benaming aangegeven bewerkingen, noch voor appendectomie verricht

terzelfder tijd als een laparotomie wegens een andere aandoening: in al die gevallen wordt alleen de hoofdbewerking gehonoreerd.'

De appellant kan gevolgd worden waar hij aanhaalt dat in de nomenclatuur de wettelijke definitie van het begrip 'opereerstreek' ontbreekt en dat er geen of weinig rechtsleer en rechtspraak dienaangaande te vinden is. Dit betekent evenwel niet dat daaruit volgt dat de gebruikte begrippen en de omschrijving van de inbreuk onduidelijk zouden zijn en niet beantwoorden aan het legaliteitsbeginsel. Niet elk woord of elke term dient gedefinieerd indien deze voor elke normale sterveling begrijpbaar is. De appellant, als chirurg en dus als gespecialiseerd 'vakman', kan moeilijk voorhouden dat een begrip 'in of binnen een zelfde opereerstreek' onduidelijk is binnen zijn vakgebied en hij niet weet wat de gebruikelijke betekenis van deze woorden is.

Het standpunt van de geïntimeerde dient in deze gevolgd. In de wet of reglement moet een woord alleen maar gedefinieerd worden wanneer dit noodzakelijk is, in casu is de tekst op zichzelf duidelijk in de gewone taalkundige betekenis en hoeft ze niet te worden gedefinieerd of nader beschreven. Een dergelijk verstaanbare tekst hoeft als beschrijving niet verder gemotiveerd (uitgelegd of omschreven) of geïnterpreteerd. Ook de Kamer van beroep moet de regel niet interpreteren daar hij duidelijk is en er geen twijfel kan bestaan nopens de toepassing ervan in de gevallen waarover thans dient geoordeeld. Er werd een duidelijke regelgeving uitgevaardigd. Deze dient toegepast. Bovendien dient opgemerkt dat de ziekte- en invaliditeitsverzekering alsook de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen van openbare orde is, als onderdelen van het sociaal zekerheidsrecht en derhalve strikt zouden dienen geïnterpreteerd - indien een interpretatie nodig zou geweest zijn, quod non.

Het begrip opereerstreek dient voor de appellant, en de andere neurochirurgen, in zijn gewone (Nederlands-) taalkundige betekenis begrepen te worden. De appellant kan immers niet voorhouden, zoals hoger overwogen, dat het voor een arts, binnen zijn vakgebied, onduidelijk zou zijn wat bedoeld wordt met 'opereerstreek', en wat binnen zijn vakgebied de gebruikelijke betekenis is van een 'opereerstreek'.

Opereren betekent 'een medische ingreep verrichten' (Prisma Woordenboek Nederlands) en streek 'gebied, omgeving'. Het gaat hier dus om een medische ingreep in een bepaald gebied van het menselijk lichaam.

De Nederlandse tekst gewaagt van operatiestreek en niet van operatieveld (letterlijke vertaling van de Franstalige tekst). De terminologie geeft in de Franse taal blijkbaar geen problemen daar in deze taal net hetzelfde bedoeld wordt als in het Nederlands.

Met het begrip 'opereerstreek' wordt bedoeld de streek (omgeving van een orgaan bvb volgens Van Daele) of de oppervlakte (perifeer gebied) waarbinnen geopereerd wordt, zijnde waar de incisie of incisies geschieden.

Dit begrip verschilt van de diverse 'operatieniveaus', zijnde de verschillende operatieve prestaties of handelingen, die zich steeds situeerden in dezelfde opereerstreek.

Zelfs al is de term 'opereerstreek' geen medisch-technisch begrip in de ogen van de appellant toch begrijpt de Kamer van beroep wat daarmee wordt bedoeld. Hiervoor dienen geen opzoeken via Google te gebeuren. Dat het

ook in de RIZIV-wetgeving wordt gebezigd zonder nadere omschrijving toont aan dat het begrip duidelijk - ook in het kader van het sanctierecht alwaar het legaliteitsbeginsel geldt - is en blijkbaar niet om bijzondere uitleg of omschrijving vraagt.

De ratio legis achter artikel 15, §§ 3 en 4 van de Nomenclatuur van de Geneeskundige Verstrekkingen is dat men slechts recht heeft op één tussenkomst zo de interventie weliswaar verschillende handelingen onderstelt, maar deze logischerwijze en volgens de goede medische praktijk (mede in acht genomen het belang en het welzijn van de patiënt en dat van de gemeenschap) kaderen in een complex ingrijpen binnen een zelfde opereerstreek. Een operatie (bijvoorbeeld cervicale herniae met radiculare en/of medulaire compressie) gaat gepaard met een incisie en wondopening met dossectie, maar ook met het decomprimeren van zenuwen of ruggemerg door disectomie, lange termijn stabilisatie met ent tussen de wervellichamen, stabilisatie met schroeven en plaat en hemostase en sluiten wonde (Casparprocedure). In dit voorbeeld mogen er voor verschillende fasen van deze operatie in dezelfde opereerstreek naast de hoofdingreep à 100 % niet nog eens 50 % bijkomend worden aangerekend.

Ten onrechte haalt de appellant aan dat een dijoperatie en een knieoperatie maar één aan te rekenen interventie zouden zijn. Het lijkt evident dat hier om 2 verschillende medische ingrepen gaat die zich niet in één zelfde opereerstreek bevinden. Het doel is trouwens niet hetzelfde.

De interpretatieregels die de appellant ook in eerste aanleg naar voor bracht hebben betrekking op niet in het geding betrokken nomenclaturebepalingen.

De weerhouden inbreuken worden bewezen door de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle. Dit blijkt uit de stukken van het dossier.

De tenlastelegging en weerhouden inbreuk steunen op begrippen uit de nomenclatuur en zijn duidelijk geformuleerd.

Uit de gevalsbespreking en de operatieverslagen blijkt overduidelijk dat alle door de geïntimeerde vermelde combinaties van ingrepen, ingrepen waren die gebeurden in één zelfde opereerstreek, zodat door wel degelijk het bewijs werd geleverd dat inbreuk werd gepleegd op het artikel 15, §§ 3 en 4 van de Nomenclatuur van de Geneeskundige verstrekkingen.

De Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle hanteert in verband met verschillende opereerstreken de volgende visie :

- de cervicale, dorsale en lumbo-sacrale streek zijn drie verschillende opereerstreken;
- aaneensluitende wervels moeten als één opereerstreek beschouwd worden;
- een dorsale en een ventrale ingreep met herpositioneren van de patiënt tijdens dezelfde operatiezitting wordt als twee opereerstreken beschouwd.

De appellant verklaarde in zijn proces-verbaal van 22 mei 2007 dat hij deze interpretatie voorheen niet kende. Uit dit argument kan niet afgeleid worden dat appellant onwetend zou zijn omtrent wat dient begrepen te worden onder het algemeen gekend begrip 'opereerstreek'.

Dit argument kan ook in rechte niet aangenomen worden omdat, indien een zorgverstrekker van oordeel is dat de nomenclatuur voor hem niet duidelijk is, het hem niet toekomt deze naast zich neer te leggen.

Het argument van de appellant dat hij ongelijk wordt behandeld in

vergelijking met andere zorgverleners én met andere neurochirurgen gaat niet op.

In de eerste plaats kunnen de verschillende disciplines in de geneeskunde niet met elkaar vergeleken worden. Het is niet omdat bepaalde prestaties in een andere specialiteit wel afzonderlijk worden vergoed, dat artikel 15 § 3 ten opzichte van de appellant als discriminerend kan worden bestempeld. Discriminatie kan slechts worden ingeroepen wanneer de gevallen gelijk zijn.

Het argument ten opzichte van andere neurochirurgen gaat zeker niet op. Aan de hand de uiteenzetting in de beroepsakte van de appellant blijkt dat de andere neurochirurgen wel degelijk vertrouwd zijn met de tekst van artikel 15 § 3 en de nomenclatuur dan ook correct toepassen. Volgens de appellant is dit echter 'om de lieve vrede'. Feit blijft dat deze collega's, om welke reden dan ook, zich dus wel houden aan de nomenclatuur. De appellant dient op gelijke voet behandeld.

Het argument dat, bij een vorig onderzoek de aanrekening van de tweede ingreep aan 50 % wel werd aanvaard, dient verworpen daar dit onderzoek een nazicht betrof van de aanrekening van het nomenclatuurnummer 282063 en werd niet uitgebreid naar de betwisting die de Kamer van beroep thans onledig houdt. Deze aanrekening kwam bovendien te vervallen zodat er niet verder werd ingegaan op de problematiek van de aanrekening van hoofd- en nevenbewerkingen. Het legaliteitsbeginsel werd niet geschonden.

De inbreuken zijn wel degelijk bewezen. De nomenclatuur en de wettelijke en reglementaire bepalingen van de verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen werden niet strikt nageleefd door de appellant. Er waren geen redenen of interpretatieregels voorhanden voor de appellant om af te wijken van de gebruikelijke betekenis van de woorden en/of het begrip 'in een zelfde opereerstreek' van artikel 15 § 3 en 4 van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen.

Terecht werd door de Kamer van eerste aanleg dan ook de terugbetaling van de prestaties weerhouden in de synoptische tabel voor de periode van 1 april 2005 tot 31 maart 2006 bevolen (in toepassing van artikel 141, § 5 van Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, zoals van toepassing ten tijde van de feiten)".

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunten van de partijen

6. In het eerste middel roept de verzoeker de schending in van artikel 159 van de Grondwet, doordat de bestreden beslissing artikel 15, §§ 3 en

4 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 : nomenclatuur), in het domein van de rugchirurgie als strijdig met het legaliteitsbeginsel buiten toepassing had moeten verklaren. Hij voert aan dat door het gebruik van het elders onbestaand woord "opereerstreek", artikel 15, §§ 3 en 4 van de nomenclatuur in onvoldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten worden gesanctioneerd zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt vooraf niet op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter een al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.

7. De verwerende partij stelt in de memorie van antwoord onder meer dat het begrip "opereerstreek" een feitelijke appreciatie met zich meebrengt, en bijgevolg aan het cassatietoezicht ontsnapt, zodat het middel onontvankelijk moet worden verklaard.

Beoordeling

8. In het middel wordt niet aangevoerd dat de Kamer van beroep de feitelijke toedracht van de zaak verkeerd zou hebben beoordeeld, maar wel dat dit rechtscollège een verordeningsbepaling wegens schending van het legaliteitsbeginsel in strafzaken buiten toepassing had moeten laten. Deze wettigheidskritiek behoort tot de bevoegdheid van de cassatierechter.

De exceptie van onontvankelijkheid van het middel is niet gegrond.

9. Het legaliteitsbeginsel, zoals aangevoerd door de verzoeker, heeft tot doel willekeurige strafrechtelijke vervolgingen en veroordelingen in strafzaken te vermijden.

De bestreden beslissing legt de verzoeker voor de vastgestelde tekortkomingen geen administratieve geldboete op, maar veroordeelt hem enkel tot de terugbetaling van de waarde van de verstrekkingen.

Deze terugbetaling is geen straf, maar een herstelmaatregel. Het legaliteitsbeginsel in strafzaken, zoals geformuleerd door de verzoeker, is op dergelijke maatregel niet van toepassing.

Deze vaststelling volstaat om het middel te verwerpen.

10. Het legaliteitsbeginsel verbiedt overigens niet dat de regels door rechterlijke interpretatie worden verduidelijkt van geval tot geval, op voorwaarde dat het resultaat samenhangend is met de essentie van de inbreuk en het redelijk voorzienbaar is. De vaststelling dat het begrip "opereerstreek" niet nader wordt omschreven betekent niet dat dit begrip onduidelijk zou zijn. Om de inhoud van dit begrip te bepalen dient men zich, zoals de Kamer van beroep dat terecht heeft gedaan, te richten naar de gangbare betekenis ervan.

De door de bestreden beslissing gegeven interpretatie kadert in de bedoeling van de wetgever. Een arts kan slechts éénmaal gehonoreerd worden, ongeacht het aantal heilkundige bewerkingen dat door hem wordt uitgevoerd in een zelfde opereerstreek tijdens een zelfde zitting (artikel 15, § 3, van de nomenclatuur). Wanneer meerdere bewerkingen tijdens een zelfde behandelingssessie in aparte opereerstreken worden verricht, dan wordt de hoofdbewerking tegen honderd procent en de andere bewerking of bewerkingen tegen vijftig procent gehonoreerd (artikel 15, § 4, van de nomenclatuur). Wanneer verscheidene heilkundige bewerkingen tijdens eenzelfde sessie worden verricht, is het niet te verantwoorden dat de volle waarde van iedere prestatie door de ziekteverzekering en dus door de gemeenschap ten laste wordt genomen. De kosten en de voorbereiding verbonden aan die bewerkingen evenals de tijd besteed aan de uitvoering ervan zijn dan immers grotendeels gemeenschappelijk. Wanneer de bewerkingen worden verricht in dezelfde opereerstreek vallen kosten,

voorbereiding en duurtijd dermate samen dat slechts één bewerking, de hoofdbewerking, mag worden gehonoreerd.

Voorts mag rekening mag worden gehouden met de bijzondere hoedanigheid of functie van de personen op wie de nomenclatuur toepasselijk is. Bij de beoordeling in deze van het legaliteitsbeginsel moet voor ogen worden gehouden dat zij gericht is tot personen die beroepsmatig handelen en over goede informatie beschikken of kunnen beschikken ten aanzien van het geoorloofd karakter van de aanrekening van hun prestaties aan de ziekteverzekering. Zoals de Kamer van beroep stelt kan een gespecialiseerd vakman als de verzoeker moeilijk voorhouden "dat een begrip 'in of binnen een zelfde opereerstreek' onduidelijk is binnen zijn vakgebied en hij niet weet wat de gebruikelijke betekenis van deze woorden is".

De mogelijke interpretatieregels in andere takken van de geneeskunde, waarnaar de verzoeker verwijst, kunnen niet getransponeerd worden naar het specifieke domein van de rugchirurgie.

Het begrip "opereerstreek" is in de gegeven omstandigheden niet dermate vaag en onnauwkeurig dat de juiste draagwijdte door verzoeker niet kon worden vastgesteld. Een normaal zorgvuldige neurochirurg kan op voldoende precieze wijze weten wat eronder wordt verstaan. Enerzijds kan hij op zekere wijze inschatten wat eventueel het gevolg van zijn handeling kan zijn, anderzijds wordt aan de administratieve rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid gelaten. Een verder onderzoek van het middel zou de Raad van State verplichten tot een beoordeling van de zaak zelf, wat niet de taak is van de cassatierechter.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

11. De verzoeker leidt subsidiair een tweede cassatiemiddel af uit de schending van het reglementair begrip "opereerstreek" in artikel 15, §§ 3 en 4 van de nomenclatuur. Hij betoogt in essentie dat de bestreden beslissing het hoger beroep gedeeltelijk ongegrond verklaart op grond van het feit dat de aangevoerde combinaties van ingrepen gebeurden in éénzelfde opereerstreek, terwijl de prestaties die te zijnen laste werden gelegd betrekking hebben op verschillende rugwervels en zich niet situeren in dezelfde opereerstreek, gezien de wervelzuil bestaat uit een aaneenschakeling van metamerisch opgebouwde gewrichten, die van elkaar gescheiden zijn door tussenwervels en die voor de toepassing van de nomenclatuur moeten aanzien worden als verschillende opereerstreken. Gelet op de kleine schaal van de ingrepen en de wervels, is de ruimtelijke afstand tussen de wervels en tussen de ingrepen volgens de verzoeker zonder belang bij de vaststelling van de "opereerstreek".

In de memorie van wederantwoord voegt de verzoeker hoofdzakelijk toe dat het de opdracht van de cassatierechter is om te onderzoeken of de bestreden uitspraak het wettelijk begrip opereerstreek heeft geschonden.

Beoordeling

12. Het tweede middel verplicht de Raad van State kennis te nemen van de grond van de zaak. Artikel 14, § 2 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, bepaalt dat de Raad van State als cassatierechter niet over de grond van de zaak uitspraak doet. Hieruit volgt dat het vaststellen van de feitelijke elementen tot de uitsluitende bevoegdheid behoort van de administratieve rechter en dat het middel dat de appreciatie van de feiten door de administratieve rechter betwist, onontvankelijk is.

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 zestien mei tweeduizend dertien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Luc Hellin,	kamervoorzitter,
Eric Brewaeys,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Luc Hellin