RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 227.582 van 28 mei 2014
in de zaak A. 210.527/VII-38.948.

In zake : 1. de VZW SOLIDARITEIT VOOR HET GEZIN
2. Veronique MUYS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Egbert Lachaert
kantoor houdend te 9051 Gent
Driekoningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 oktober 2013, strekt tot de cassatie van de beslissing van de Kamer van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (hierna : DGEC) van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna : RIZIV) van 9 september 2013 waarbij het beroep van de DGEC van het RIZIV tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 27 november 2012 inzake de VZW Solidariteit voor het Gezin en Veronique Muys gegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 6 november 2013 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2014.

Staatsraad Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lien Verhulst, die loco advocaat Egbert Lachaert verschijnt voor de verzoekende partijen, en attaché Frank Nassen, 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

3.1. Tweede verzoekster werkte als verpleegkundige in dienst van de eerste verzoekende partij, een thuisverplegingsdienst.

3.2. De DGEC legt aan tweede verzoekster ten laste dat zij in de in de bestreden beslissing aangegeven periode getuigschriften heeft laten opstellen, ondertekenen en aanrekenen met attestering op haar naam aan de verplichte ziekteverzekering van verstrekkingen in niet reglementaire omstandigheden.

3.3. De leidend ambtenaar van deze dienst beslist op 26 januari 2011 dat de verzoekende partijen er samen toe gehouden zijn de waarde van de ten onrechte aangerekende verstrekkingen terug te betalen aan het RIZIV. Er wordt geen administratieve geldboete opgelegd omdat de termijn daartoe verstreken was.

3.4. De verzoekende partijen tekenen hiertegen op 25 februari 2011 beroep aan bij de Kamer van eerste aanleg.

3.5. Deze stelt op 27 november 2012 vast dat de in de beslissing van de leidend ambtenaar opgelegde terugvordering verjaard is. Het beroep wordt ontvankelijk en gegrond verklaard en de bestreden beslissing wordt vernietigd.

3.6. De DGEC tekent op 21 december 2012 tegen de beslissing van 27 november 2012 beroep aan bij de Kamer van beroep, ingesteld bij de DGEC van het RIZIV.

3.7. De Kamer van beroep verklaart op 9 september 2013 het beroep ontvankelijk en gegrond, vernietigt de bestreden beslissing van 27 november 2012 en bevestigt de administratieve beslissing van de leidend ambtenaar van 26 januari 2011.

Dit is de thans bestreden beslissing. Ze rust op volgende redengeving :

> "(...)
> De feiten dateren van vóór 15 mei 2007, datum van inwerkingtreding van Titel II, hoofdstuk 13 van de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en vielen dus onder artikel 112 § 1 van de Wet van 13 december 2006 houdende

diverse bepalingen betreffende gezondheid (artikel 216bis GVU-wet).

Aangezien er geen specifieke verjaringstermijn werd voorzien voor de problematiek, die de partijen thans verdeelt, moet, voor wat betreft de terugvordering van ten onrechte aangerekende verstrekkingen, de gemeenrechtelijke verjaringstermijn van 10 jaar worden weerhouden.

De terugvordering is, zoals hoger overwogen, gesteund op de onverschuldigde betaling. De voorwaarden vermeld in de RIZIV-wetgeving werd niet gevolgd door de geïntimeerden waardoor zij, ten onrechte, uitbetalingen ontvingen. Voor het bestaan van een onverschuldigde betaling dienen slechts 2 voorwaarden vervuld te zijn: het bewijs van het bestaan van een betaling en het onverschuldigd karakter ervan (Arbeidshof Luik, 21 december 2010). In casu wordt de betaling niet betwist. Uit het voorgelegd dossier blijkt dat de thans teruggevorderde bedragen onverschuldigd waren.

Alle ten onrechte aangerekende prestaties moeten, conform de RIZIV-wetgeving, terugbetaald worden.

De terugvordering is gesteund, niet op de buitencontractuele aansprakelijkheid, maar op het beginsel van de onverschuldigde betaling en op de wet (thans artikel 142 § 1, 2° Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, voordien, d.w.z. voor de wijziging door de programmawet van 24 december 2002, voordien het oud artikel 156 van de ZIV-wet).

De geïntimeerden konden enkel betaling ontvangen indien zij de bij de wet gestelde vereisten naleefden. Deze voorwaarden om betaling van de prestaties te bekomen werden niet nagekomen door de tweede geïntimeerde. De prestaties werden dus ten onrechte betaald zodat het hier gaat om 'onverschuldigde betalingen' in de zin van artikel 1376 van het Burgerlijk Wetboek. De terugvordering heeft een louter persoonlijk karakter waardoor de 10-jarige verjaringstermijn dient toegepast. Er zijn geen redenen voorhanden om artikel 2262bis, § 1, tweede en derde lid Burgerlijk Wetboek ruim te interpreteren. Het gaat hier om een discussie die verband houdt met de sociale zekerheid zodat de wetgeving eng dient geïnterpreteerd en toegepast.

De vordering van de appellant is derhalve niet verjaard. Het hoger beroep is in die mate reeds gegrond.

De geïntimeerden roepen de schending van de redelijke termijn in, naast het rechtszekerheidsbeginsel, de zorgvuldigheidsplicht en het goed bestuur waartoe het RIZIV gehouden is. Uiteraard wordt vastgesteld dat deze zaak enige vertraging heeft opgelopen, hetgeen echter niet meteen impliceert dat hoger vermelde beginselen of rechtsfiguren met de voeten werden getreden. Dit tijdsverloop is mede het gevolg van het wetgevend werk. De wetgever heeft de regeling ter beslechting van de geschillen gewijzigd met ingang van 15 mei 2007 zonder in passende overgangsmaatregelen te voorzien en/of de Koning voldoende tijd te laten om de nodige uitvoeringsbesluiten uit te vaardigen en de leden van de Kamer van beroep te benoemen. Zo wordt vastgesteld dat de benoeming van de leden van de Kamer van beroep pas geschiedde bij KB van 18 mei 2008 (B.S. 10 juni 2008) en dat het reglement van toepassing op de Kamer van beroep pas in werking trad op 30 juni 2008 (K.B. 9 mei 2008, B.S. 20 juni 2008), waardoor er in de periode van 15 mei 2007 tot 30 juni 2008 geen enkele zaak kon behandeld worden door de Kamers van beroep, met de

nodige vertraging tot gevolg.

De terugvordering van ten onrechte verleende prestaties is geen strafsanctie doch louter een maatregel van teruggave van de door de zorgverlener ten onrechte geïnde prestaties. Deze teruggave wordt aanzien als een bijzondere herstelwijze in het algemeen belang (gelet op een wetgeving van openbare orde). In deze kan perfect de vergelijking worden gemaakt met de ambtshalve veroordeling door de strafrechter van niet aangegeven en niet betaalde RSZ bijdragen (zie en vgl. Cass. 21 februari 2000, Arr.Cass. 2000, nr. 137).

Door het verstrijken van de termijn konden er geen sancties meer worden opgelegd aan de geïntimeerden. De terugbetaling van een onverschuldigde betaling maakt echter geen sanctie uit maar de rechtzetting van een onjuiste toestand waardoor een vermogensverschuiving zonder oorzaak was tot stand gekomen tussen het RIZIV en de geïntimeerden. De ontvangst van niet verschuldigde sommen maakte een verrijking zonder oorzaak uit. Deze toestand kan worden rechtgezet zelfs wanneer er net geen 7 jaar verstreken zijn tussen 27 maart en 17 juni 2003 (data aangetekend versturen van de processen-verbaal aan elk van de verpleegkundigen) en de uitnodiging tot het overmaken van schriftelijke verweermiddelen (10 maart 2010 syntheseverslag). De vordering werd ingesteld binnen de verjaringstermijn. De geïntimeerden worden niet verhinderd een rechtsmiddel aan te wenden of hun verdediging te voeren, een deskundig onderzoek te vorderen, getuigen te contacteren of op te roepen ... e.d.m. Zij vragen dit trouwens ook niet. De geïntimeerden worden geenszins gehinderd, minstens bewijzen zij dit niet, in hun verdediging tegen de beweerde laattijdige vordering van de appellant. De rechter kan trouwens oordelen op grond van de aanwezige volledige en betrouwbare bewijsmiddelen.

De geïntimeerden konden in het verleden reeds een verantwoording geven. Zij werden gehoord en waren in de gelegenheid om hun verweermiddelen te laten gelden. Het rechtszekerheidsbeginsel en de zorgvuldigheidsplicht werden nageleefd door het RIZIV zoals blijkt uit het dossier. Er werd bovendien opgetreden binnen de verjaringstermijn. De geïntimeerden konden niet aannemen dat de zaak van de baan was, gezien de processen-verbaal en het verzoek om uitleg. Er werd in navolging daarvan geen voor hen gunstige beslissing genomen.

De geïntimeerden roepen ten onrechte een schending in van het vertrouwensbeginsel (en van het rechtszekerheidsbeginsel). Wanneer de verpleegkundige bepaalde prestaties niet levert en toch aanrekent mag zij niet verwachten dat dit wordt aanvaard. De verpleegkundige (zich) kan zich niet steunen op de beweerde impliciete goedkeuring van de door de haar werkgever opgestuurde verzamelgetuigschriften. Het is pas nadat er controles bij de patiënten werden gedaan dat de onjuistheden aan het licht kwamen. De zorgverstrekker kan uit zijn verkeerd handelen geen verwachtingen wekken waarop hij kan vertrouwen. Hij moet er zich in dit geval aan verwachten dat zijn staten, bij een controle van de patiënt, zullen verworpen worden. De schending van het vertrouwensbeginsel wordt hier niet weerhouden, zoals reeds hoger aangehaald.

Door de rechtspraak wordt aangenomen dat het laten verstrijken van een bepaalde termijn, die een redelijk tijdsverloop overschrijdt, tot gevolg zou kunnen hebben dat de degene die de rechtsnorm geschonden heeft, geen

administratieve sanctie, zoals bijvoorbeeld een administratieve geldboete, meer kan oplopen.

In casu wordt echter geen dergelijke sanctie of strafsanctie gevorderd, en werd er enkel een herstelmaatregel opgelegd, namelijk de terugvordering van de ten onrechte verkregen prestaties.

De terugvordering geschiedde binnen de verjaringstermijn zodat er geen sprake kan zijn van laattijdigheid.

De terugvordering werd gevraagd na de vervulling van een aantal formaliteiten. Zo werd een onderzoek gevoerd, werden de patiënten (77), geneesheren (65) en de geïntimeerden ondervraagd. De geïntimeerden hebben ruimschoots de mogelijkheid gehad hun standpunten kenbaar te maken. Uiteindelijk werden de tenlasteleggingen die de dienst haar verwijt, kenbaar gemaakt door het toezenden van de synthesenota op 11 maart 2010. Zij werden in de mogelijkheid gesteld zich daarop te verdedigen. Pas vanaf dan wisten de geïntimeerden welke feiten de verpleegkundige ten laste werden gelegd zodat de redelijke termijn pas alsdan inging (Cass. 20 maart 2000, J.T.T. 2000, 283). De appellant heeft eveneens een legaliteitsbasis om te getroffen beslissing t.a.v. de geïntimeerden te kunnen nemen.

M.a.w. het legaliteitsbeginsel de regeling inzake algemene beginselen van behoorlijk bestuur, motiveringsvereiste, zorgvuldige samenstelling van en de toegang tot het dossier en zelfs de redelijke termijn voor wat betreft de terugvordering werden gerespecteerd door de appellant. Rechtsbeginselen kunnen niet afwijken van de wet. De burger kan niet vertrouwen op toezeggingen die het bestuur hem niet heeft gedaan en op betalingen die in strijd zijn met de vaste gedrags- en beleidsregels van het bestuur en die bovendien anders dienen opgevat als een vaste gedragsregel of beleidsregel van het bestuur. Het recht op rechtszekerheid bijv. houdt onder meer in dat de burger moet kunnen betrouwen op wat door hem niet anders kan opgevat worden als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid (Cass. 27 maart 1992, R.W. 1991-92, 1466). De overheid in kwestie heeft nooit een vaste gedragslijn bepaald, toezeggingen of beloften gedaan die indruisen tegen de RIZIV-wetgeving. Het bestuur heeft zich niet vergist maar is misleid geworden door de 2 geïntimeerden en heeft gewichtige redenen om dat voordeel dat niet mocht toegekend worden terug te vorderen (cfr. Raad van State 17 maart 1987, nr. 27.685, Vermeulen, Arr. R.v.St. 1987, 75).

Sinds de zaak in behandeling werd genomen heeft de procedure evenmin onredelijk lang geduurd. De kamer van eerste aanleg heeft reeds op 27 november 2012 een beslissing genomen. Binnen de maand na de kennisgeving werd er beroep aangetekend en ook de Kamer van Beroep heeft tijdig de zaak behandeld.

Vóór de behandeling door de Kamer van eerste aanleg heeft de zaak effectief een tijd stilgelegen, zoals hoger reeds overwogen, hetgeen o.a. te verklaren is door het feit dat de wetgever de regeling ter beslechting van de geschillen tot tweemaal toe heeft gewijzigd. Daardoor kon de procedure niet gestart of moeilijk vooruit. Na de vaststellingen en het verweer van de geïntimeerden diende de zaak van de geïntimeerden nader onderzocht en diende ook beslist over het gevolg dat er aan verleend zou worden.

De overschrijding van de redelijke termijn, indien deze zou weerhouden

worden, quod non, zou enkel gevolgen kunnen ressorteren op gebied van een eventuele administratieve sanctie, maar een dergelijke sanctie werd niet gevorderd. De reden hiervan was dat het proces-verbaal van vaststelling meer dan 3 jaar oud was, zodat er geen administratieve geldboete meer kon opgelegd worden.

De voorgehouden overschrijding van de redelijke termijn kan nooit de onontvankelijkheid (Cass. 9 december 1997, www.just.fgov.be), de herleiding van het uitspreken van de terugvordering of het verval van de vordering van de huidige geïntimeerde tot gevolg hebben. De Kamer van Beroep moet nog steeds uitspraak doen over die vordering zo niet zou rechtsweigering kunnen ingeroepen worden.

De Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 is van openbare orde. Ook de bepalingen van de nomenclatuur zijn van openbare orde. De wetgeving voorziet dat alle ten onrechte uitbetaalde prestaties van de verzekering voor geneeskundige verzorging door de zorgverstrekker moeten worden terugbetaald.

Wanneer de aangerekende verstrekkingen niet werden gepresteerd of niet overeenkomen met de voorwaarden vervuld in de wet of haar uitvoeringsbesluiten moet de waarde ervan hoe dan ook terugbetaald worden door de zorgverlener.

De beslissing van de Kamer van eerste aanleg op gebied van terugvordering dient dan ook vernietigd.

Hoe de geïntimeerden samen werkten of hun samenwerking organiseerden is op zich interessant maar heeft geen invloed op de betwisting die de kamer van beroep thans onledig houdt. Feit is dat de tweede geïntimeerde tot terugbetaling van de onverschuldigde betaling gehouden is, alsook de eerste geïntimeerde.

In feite kan er een tegenstrijdigheid van belangen bestaan tussen de werknemer - tweede geïntimeerde - en haar werkgever, de eerste geïntimeerde omdat de tweede geïntimeerde als werkneemster was tewerkgesteld. Ter zitting werd echter medegedeeld door de raadsman van de geïntimeerden dat dit geen probleem stelt daar de werkgever de verantwoordelijkheid voor zijn personeelslid zal opnemen.

De geïntimeerden werpen op dat de synthesenota niet gedateerd en niet ondertekend en dat niet kan nagegaan worden wie dit document heeft opgesteld. Zoals de titel het vermeldt, betreft het een synthesenota. Het is dus gewoon de samenvatting van de onderzoeken die werden gevoerd. Uit de vastgestelde feiten en processen-verbaal werd een synthese gepuurd. De inbreuken werden eveneens uit de processen-verbaal afgeleid. De rechten van de verdediging van de geïntimeerden zijn hierdoor niet geschonden. Het syntheseverslag ging gepaard met een begeleidende brief d.d. 11 maart 2010. De geïntimeerden konden derhalve zien van wie of welke bevoegde dienst de nota uitging en zich tot die dienst wenden.

De kamer van beroep kan de theoretische beschouwingen van de geïntimeerden volgen waar zij aanhalen dat de wet (artikel 169 Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoordineerd op 14 juli 1994) een bijzondere bewijswaarde hecht aan het proces-verbaal opgesteld door een inspecteur van het DGEC, dat deze

bijzondere waarde enkel gehecht is aan de materiële vaststellingen die de verbalisant zelf heeft gedaan m.b.t. de misdrijven waarvoor hij de bijzondere vaststellingsbevoegdheid heeft (Cass. 8 december 1970, Pas. 1971, I, 322). De feiten volgen echter niet alleen uit hetgeen de onderzoekers vernomen hebben van derden maar eveneens uit de eigen vaststellingen van de verbalisanten, de verklaringen van de patiënten, hun behandelende geneesheren, ...

De juridische gevolgtrekkingen of de persoonlijke bedenkingen die de verbalisant formuleert op basis van de door hem gedane vaststellingen hebben niet deze bijzondere bewijswaarde.

Het is echter niet omdat de eerste geïntimeerde voorhoudt dat zij er een uniforme werkingsmethode en een transparant facturatiesysteem op nahoudt dat er geen forfait, wondzorg of toiletten zouden aangerekend zijn op dagen waarop er geen enkele wettelijk voorziene verzorging werd verricht, dat er geen overschatting was van de score op de evaluatieschaal in verhouding tot de fysieke afhankelijkheidstoestand van de patiënt, … e.d.m., temeer dat dit blijkt uit de elementen van het dossier (ondervragingen, vaststellingen, e.d.m.).

De feiten blijken immers voldoende uit de onderzoeken en de verklaringen van de patiënten en de tweede geïntimeerde zelf. Het blijkt dat de tweede geïntimeerde bepaalde feiten niet of niet echt betwist. Bij bepaalde patiënten werd bijv. de medicatie toegediend (oogdruppels bijv.) en/of werd de bloeddruk gemeten, en werden zij niet gewassen, terwijl er wondzorg of een toilet werd aangerekend.

Het is in de eerste plaats de verpleegster die moet aantonen dat zij de aangerekende prestaties heeft uitgevoerd. Dit blijkt niet het geval na onderzoek van de processen-verbaal en gans het dossier voor de weerhouden zaken. Het feit dat de patiënten hun verklaringen meer dan één jaar later afgelegd hebben is geen reden om de juistheid ervan niet aan te nemen. Hetzelfde geldt voor het feit dat zij hoogbejaard zijn of vergeetachtig zouden zijn. Hun verklaringen zijn duidelijk.

Alleen de duidelijke gevallen werden weerhouden. De tweede geïntimeerde verklaarde dat zij de ten onrechte aangerekende prestaties wil terugbetaald zien maar niet door haar omdat zij deze niet heeft geïnd door Solidariteit.

De ondervragers zijn gewoon met patiënten om te gaan en kennen de schroom, schaamte en angstgevoelens van de ondervraagden. Het kan niet de bedoeling zijn dat alleen de verplegers de waarheid verkondigen nopens hun prestaties en dat deze niet mogen onderzocht worden. Elke controle zou aldus onmogelijk worden gemaakt. Uiteraard kan pas een controle worden uitgevoerd nadat de prestaties werden uitgevoerd en aangerekend. Wanneer na onderzoek blijkt dat de prestaties betwist worden en dat zij niet gepresteerd werden of niet beantwoorden aan de wettelijke vereisten, dan worden zij niet aanvaard.

Zelfs de verklaringen van de huisartsen over de zorgafhankelijkheid van hun patiënten worden door de geïntimeerden ten onrechte in twijfel getrokken. De artsen zijn goed geplaatst om de zorgafhankelijkheid van hun patiënten te beoordelen en moeten dit doen in verschillende gevallen. De stelling van de geïntimeerden die er in feite op neerkomt dat alleen zij een correcte inschatting kunnen geven van de graad van zelfredzaamheid wordt niet gevolgd. Bovendien hebben de geïntimeerden belang bij een zo hoog mogelijke score zodat zij niet

meteen de meest objectieve en alleen zij de best geplaatste personen zijn om de KATZ-schaal in te vullen. Immers hoe hoger de score hoe meer prestaties/vergoedingen er kunnen aangerekend worden. De tweede geïntimeerde heeft de ten onrechte aangerekende prestaties niet betwist.

De door de verpleegkundigen-controleurs zelf gedane vaststellingen hebben bewijswaarde tot bewijs van het tegendeel. Uiteraard kunnen zij enkel de toestand op het ogenblik van de ondervraging vaststellen. Dit belet hen niet de patiënten te ondervragen, hun behandelende artsen en dit alles te vergelijken met de evaluatieschalen opgemaakt door het verplegend personeel van de eerste geïntimeerde. Uiteraard houden zij rekening met de evolutie 'in min of in meer' van de patiënten. Dit belet hen niet om vaststellingen te doen voor de periode waarop huidige betwisting van toepassing is. Hetzelfde dient overwogen voor wat betreft het tijdsverloop tussen de prestaties en de ondervragingen van zowel patiënten als verpleegkundigen. De voorwaarden om vergoed te worden voor de geleverde prestaties waren niet vervuld. De verschilregel werd reeds toegepast.

Het hoger beroep komt derhalve gegrond voor".

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de redelijke termijn, het zorgvuldigheidsbeginsel en het recht van verdediging. Zij wijzen erop dat tussen het opsturen van de processen-verbaal en de beslissing van de leidend ambtenaar van 26 januari 2011, meer dan zeven jaar verliepen, en dat er op het ogenblik van de definitieve uitspraak niet minder dan tien jaar verstreken was. Op het ogenblik van de beslissing van de leidend ambtenaar van 26 januari 2011 was volgens hen de redelijke termijn reeds overschreden, en op het ogenblik van de uitspraak van de Kamer van beroep was dit a fortiori het geval.

Daarnaast laten de verzoekende partijen gelden dat de Kamer van beroep op basis van de door haar opgegeven overwegingen niet kon oordelen dat de redelijke termijn niet verstreken was. Zij stellen dat de overweging dat de opgelopen vertraging verantwoord wordt door nieuw wetgevend werk, waardoor met ingang van 15 mei 2007 de regeling van de beslechting van geschillen

gewijzigd werd zonder dat in passende overgangsmaatregelen werd voorzien en in de periode tussen 15 mei 2007 en 30 juni 2008 geen enkele zaak behandeld kon worden, zowel feitelijk als juridisch niet relevant is. Bovendien kunnen, aldus de verzoekende partijen, organisatorische moeilijkheden binnen het bestuur geen verantwoording zijn voor een schending van de redelijke termijn. De overheid heeft immers de verplichting haar diensten zo te organiseren dat de dossiers behandeld worden binnen een redelijke termijn.

De overweging dat de verzoekende partijen in het verleden reeds hun verweermiddelen konden laten gelden en gehoord werden, heeft volgens hen betrekking op het recht van verdediging, en heeft geen invloed op de beoordeling van een termijn waarvan vaststaat dat die niet redelijk is.

Bovendien kan de Kamer van beroep uit de feitelijke vaststelling dat de huidige verzoekende partijen gehoord werden en hun verweermiddelen kenbaar konden maken niet wettig afleiden dat hun recht van verdediging niet geschonden werd. Op het ogenblik waarop zij gevraagd werden hun verweermiddelen kenbaar te maken waren reeds bijna acht jaar verstreken sinds de feiten. Door na het verhoor van de verzoekende partijen zeven jaar te wachten om hen een synthesenota te laten geworden, verhinderde het RIZIV volgens hen de facto dat zij voor de administratieve rechtscolleges een zinvol verweer konden voeren, laat staan dat zij van die verweermiddelen de bewijzen konden vergaren.

Volgens de verzoekende partijen overweegt de Kamer van beroep ten onrechte dat de redelijke termijn pas begon te lopen op 11 maart 2010, datum waarop het RIZIV hen zijn synthesenota toezond en hen uitnodigde hun verweermiddelen kenbaar te maken.

Zij betwisten ten slotte dat de overschrijding van de redelijke termijn alleen gevolgen kan hebben voor de mogelijkheid om een administratieve sanctie op te leggen. Volgens hen bestaat de sanctie van de redelijke termijn erin dat de bestreden beslissing vernietigd wordt en dat de overheid of het rechtscollege

waarnaar de zaak voor een nieuwe beslissing verwezen wordt temporeel onbevoegd is, hetgeen zou betekenen dat de beslissing om de waarde van onterecht aangerekende verstrekkingen terug te vorderen, na vernietiging, niet meer opnieuw kan worden genomen.

5. De verwerende partij stelt onder meer dat de verzoekende partijen niet uitleggen hoe het zorgvuldigheidsbeginsel of de rechten van verdediging daadwerkelijk zijn geschonden, en dat een middel dat niet of nauwelijks gestaafd is, niet ontvankelijk is.

6. De verzoekende partijen repliceren in hun memorie van wederantwoord dat ze in hun verzoekschrift wel degelijk verduidelijken dat hun recht van verdediging werd geschonden doordat zij pas op 11 maart 2010 werden gevraagd hun verweermiddelen kenbaar te maken, en dat indien de redelijke termijnen worden geschonden automatisch ook het algemene zorgvuldigheidsbeginsel wordt geschonden.

Beoordeling

7.1. De grief, die wordt geput uit de beweerde schending van het beginsel van de redelijke termijn, heeft niet zozeer betrekking op de met het cassatieberoep bestreden jurisdictionele beslissing, maar wel op het geheel van de procedure die uiteindelijk heeft geleid tot de veroordeling tot terugbetaling.

7.2. De beweerde schending van de redelijketermijneis als beginsel van behoorlijk bestuur kan niet dienstig worden aangevoerd tegen een jurisdictionele beslissing. De beginselen van behoorlijk bestuur gelden immers voor de overheid, maar zijn niet van toepassing op beslissingen van administratieve rechtscolleges. Het middel is in die mate niet ontvankelijk vermits het een rechtsnorm inroept die niet kan worden betrokken op de bestreden beslissing.

7.3. De verzoekende partijen voeren niet concreet aan dat de procedure voor de Kamer van beroep onredelijk lang zou hebben geduurd. Het middel is in die mate niet gegrond.

7.4. Het middel kan ook zo worden opgevat dat de bodemrechter het juridisch begrip "redelijke termijn" verkeerd zou hebben beoordeeld.

Die redelijke termijn wordt beoordeeld aan de hand van de feitelijke gegevens van de zaak. Als administratieve cassatierechter komt het de Raad van State niet toe na te gaan of de redelijke termijn werd overschreden. Dit zou een feitelijke beoordeling vergen, en deze behoort niet tot de bevoegdheid van de cassatierechter. Deze kan enkel nagaan of de bodemrechter uit de feitelijke gegevens die hij op onaantastbare wijze vaststelt wettig heeft kunnen afleiden dat de redelijketermijneis niet werd geschonden.

De Kamer van beroep overweegt "dat het laten verstrijken van een bepaalde termijn, die een redelijke termijn overschrijdt, tot gevolg zou kunnen hebben dat degene die de rechtsnorm geschonden heeft, geen administratieve sanctie, zoals bijvoorbeeld een administratieve geldboete, meer kan oplopen", maar dat "in casu echter geen dergelijke sanctie of strafsanctie (wordt) gevorderd, er werd enkel een herstelmaatregel opgelegd namelijk de terugvordering van de ten onrechte verkregen prestaties".

Wanneer de aangerekende verstrekkingen niet werden gepresteerd of niet overeenkomen met de voorwaarden vervat in de wet of haar uitvoeringsbesluiten, moet - zoals in de bestreden beslissing wordt gesteld - de waarde ervan hoe dan ook worden terugbetaald door de zorgverlener. Die terugbetaling is geen straf of sanctie, maar een herstelmaatregel. Deze rechtsopvatting wordt in het middel niet bekritiseerd.

Volgens de Kamer van beroep heeft de lange duur van de procedure te dezen geen weerslag gehad op de bewijsvoering en de uitoefening van

de rechten van verdediging.

Als administratieve cassatierechter komt het de Raad van State niet toe deze beoordeling van de feitenrechter over te doen. In zoverre het middel ertoe strekt aan te tonen dat het tijdsverloop de bewijsverzameling en het verweer van de verzoekende partijen verhinderde kan het niet in aanmerking worden genomen.

Vermits de bodemrechter op onaantastbare wijze heeft vastgesteld dat de duur van de procedure de mogelijkheid van de verzoekende partijen tot bewijsvoering en tot verdediging niet heeft beïnvloed en de terugvordering binnen de wettelijke verjaringstermijn gebeurde, kon die rechter wettig oordelen dat een eventuele overschrijding van de redelijke termijn geen gevolgen had wat de terugvordering van de ten onrechte geïnde prestaties betreft. Dit motief volstond om de bestreden beslissing op dit vlak te verantwoorden.

In beginsel kan de rechter, in andere dan strafrechtelijke zaken, de beweerde overschrijding van de redelijke termijn niet sanctioneren door de omvang van de veroordeling van de verweerder te verminderen.

Het eerste middel is in die mate eveneens ongegrond.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

8. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending van het vertrouwens- en rechtzekerheidsbeginsel.

Zij laten gelden dat de Kamer van beroep uit de omstandigheid dat de verpleegkundigen gedurende een welbepaalde periode bepaalde prestaties aanrekenden die zij niet leverden, niet kan afleiden dat het vertrouwensbeginsel niet was geschonden. Pas nadat zij de beweerde inbreuk hadden gestaakt werden

zij ondervraagd. Op dat ogenblik hadden zij nog niet het gerechtvaardigde vertrouwen dat die inbreuken niet gesanctioneerd zouden worden. Dat vertrouwen ontstond in de periode van niet minder dan zeven jaar, die verstreek na de ondervragingen en het opsturen van de processen-verbaal, vooraleer zij op basis van de vastgestelde inbreuken een beslissing van de leidend ambtenaar ontvingen. In die periode ontstond bij de verzoekende partijen het gerechtvaardigde vertrouwen dat zij voor die inbreuken niet gesanctioneerd zouden worden, noch door middel van een administratieve geldboete, noch door een terugbetaling van de waarde van de ten onrechte verleende verstrekkingen. De overweging dat een verpleegkundige niet mag verwachten dat, indien zij bepaalde prestaties aanrekent maar niet levert, dit wordt aanvaard door de overheid en dat zij zich daarbij niet kan steunen op de impliciete goedkeuring van haar werkgever, verantwoordt volgens de verzoekende partijen dus niet naar recht de beslissing van de Kamer van beroep dat het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden werden.

9. In de memorie van wederantwoord voegen de verzoekende partijen in essentie toe dat het vertrouwensbeginsel wordt geschonden zodra er in hoofde van het bestuur een vertrouwenwekkend bestuursgedrag is en dit gedrag bij de burger een rechtmatige verwachting heeft geschapen en dat de stelling van verweerder dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel niet terzijde kunnen schuiven, achterhaald is.

Beoordeling

10. De schending van de beginselen van behoorlijk bestuur kan niet dienstig worden ingeroepen tegen jurisdictionele beslissingen.

Het tweede middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Eric Brewaeys,	waarnemend kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**