

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 236.345 van 3 november 2016

in de zaak A. 217.552/VII-39.539.

In zake : Marc DE SOETE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Jan Vande Moortel
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Groot-Brittaniëlaan 12-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 13 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de nederlandstalige Kamer van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (hierna: DGEC) van het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (hierna: RIZIV), van 12 oktober 2015, waarbij het beroep van Marc De Soete tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 17 februari 2014, niet gegrond wordt verklaard en de beroepen beslissing wordt bevestigd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 26 november 2015 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur Anja Somers 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.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 oktober 2016.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stanislas Ossieur, die loco advocaat Jan Vande Moortel verschijnt voor verzoeker, en attaché Jonathan Owczarek die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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. De verwerende partij voert een onderzoek naar de verstrekkingen die door verzoeker werden aangerekend in de periode van 1 juli 2010 tot 30 september 2011. Er worden meerdere inbreuken op de wetgeving inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging vastgesteld.

3.2. Het dossier wordt aanhangig gemaakt bij de Kamer van eerste aanleg. Op 17 februari 2014 verklaart deze de terugvordering gegrond en veroordeelt zij verzoeker tot terugbetaling aan het RIZIV voor een bedrag van 29.846,96 euro. De vordering tot betaling van een administratieve geldboete wordt deels gegrond verklaard en verzoeker wordt veroordeeld tot betaling van een administratieve geldboete van 1.375 euro.

3.3. Verzoeker stelt hiertegen hoger beroep in. De Kamer van beroep oordeelt in de beslissing van 12 oktober 2015 dat het beroep ontvankelijk is, maar niet gegrond, en bevestigt de beslissing van de Kamer van eerste aanleg.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van verzoeker

4. In een eerste middel voert verzoeker de schending aan van het principe van de rechtstaat doordat de Kamer van beroep artikel 8, § 7, 3°, 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), niet heeft gevolgd.

Het middel houdt in essentie in dat de Kamer van beroep besloot dat geen verzekeringstegemoetkoming verschuldigd was, hoewel er geen verzet werd gedaan maar er wel een goedkeuring kwam van de adviserend geneesheer of van het Nationaal college van adviserend geneesheren na een controle van de verzekeringsinstelling.

Verzoeker betoogt dat luidens de geschonden geachte rechtsregel de verzekeringstegemoetkoming verschuldigd is “behoudens verzet” van de adviserend geneesheer of van het Nationaal college van adviserend geneesheren.

Hij argumenteert dat België een rechtstaat is, waarin de machthebbers de rechtsregels moeten respecteren, en dat het RIZIV een administratieve overheid is die overeenkomstig het principe van de rechtstaat gehouden is zich te houden aan de regels die het zelf opstelde. Verzoeker beschouwt de Kamer van beroep als het verlengde van het RIZIV, dat de voor het RIZIV geldende regels niet heeft gevolgd.

Volgens verzoeker was er voor alle verzekerden een expliciete of impliciete goedkeuring van de verstrekkingen, en kan men enkel bij verzet besluiten tot niet-uitbetaling van de verzekeringstegemoetkoming.

5. In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker toe dat de Kamer van beroep door haar interpretatie niet meer oordeelt als een onafhankelijk rechtscollege. De door de verwerende partij ingeroepen rechtspraak van de Raad van State is volgens hem niet toepasselijk omdat er te dezen een effectieve controle en goedkeuring plaatsvond.

Beoordeling

6. De Kamer van beroep is geen eigen orgaan van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle bij het RIZIV, maar een onafhankelijk administratief rechtscollege dat bij deze dienst is ingesteld. De wet bepaalt enkel dat de Kamer van beroep bij de DGEC wordt ingesteld, maar niet dat zij deel uitmaakt van deze dienst of van het RIZIV.

7. Artikel 8, § 7, 3°, derde lid van de nomenclatuur luidt:

“Behoudens verzet van de adviserend geneesheer of van het Nationaal college van de adviserend geneesheren, is de verzekeringstegemoetkoming verschuldigd voor de verrichte verstrekkingen. Verzet van de adviserend geneesheer of van het Nationaal college van adviserend geneesheren wordt per brief ter kennis gebracht aan de rechthebbende en elektronisch ter kennis gebracht aan de verpleegkundige. Dit verzet impliceert weigering van verzekeringstegemoetkoming voor alle verstrekkingen verricht vanaf en met inbegrip van de eerste dag van de behandeling waarop de kennisgeving of aanvraag zoals bedoeld in § 7, 2° van dit artikel slaat”.

Deze bepaling heeft betrekking op de tegemoetkoming van de ziekteverzekering in de desbetreffende verstrekkingen. Er kan niet in rechte uit worden afgeleid dat, bij gebrek aan dergelijk verzet, de nomenclatuur correct werd toegepast door de zorgverstrekker.

Die tegemoetkoming is verschuldigd aan de patiënt, en niet aan de zorgverlener. Deze bepaling bevat dus een waarborg voor de patiënt, maar heeft geen weerslag op de verantwoordelijkheid van de verpleegkundige voor de toepassing van de evaluatiecriteria.

De omstandigheid dat door de adviserend geneesheer geen verzet wordt gedaan, ontslaat de verpleegkundige niet van de verplichting de forfaitaire honoraria slechts aan te rekenen voor zover aan de in de nomenclatuur gestelde voorwaarden van fysieke afhankelijkheid is voldaan en slechts voor zover de verstrekkingen werden uitgevoerd. Het ontbreken van verzet vanwege de adviserend geneesheer ontnemt niet het onrechtmatig karakter aan de vastgestelde feiten.

Het eerste middel is niet gegrond.

Tweede middel

Standpunt van verzoeker

8. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van de motiveringsplicht. Hij verwijst daarbij naar artikel 149 van de Grondwet.

Verzoeker stelt dat in de bestreden beslissing erkend wordt dat de adviserend geneesheer niet in de mogelijkheid verkeert om de verleende verstrekkingen volgens de ingediende evaluatieschaal na te gaan. Bovendien blijkt uit de motivering dat het RIZIV tegen zijn wil moet vertrouwen op de zorgverlener waarbij dit vertrouwen enkel door de zorgverlener kan worden geschonden.

Volgens verzoeker is de bestreden beslissing niet op de juiste feiten gesteund. Meer bepaald wordt er volgens hem van uit gegaan dat de adviserend geneesheer de verleende verstrekkingen niet heeft gecontroleerd, terwijl die controle in werkelijkheid, minstens voor bepaalde patiënten, wel heeft plaatsgevonden.

9. Verzoeker verduidelijkt in de memorie van wederantwoord dat er een gebrek aan motivering is ingevolge een tegenstrijdigheid in motieven omdat de beslissing van de Kamer van beroep vermeldt : “het feit dat er geen verzet komt tegen de evaluatieschalen die werden verzonden door de appellant, laat [hem] niet toe onjuiste evaluaties en evaluaties ‘contra legem’ vergoed te zien en dat het toezenden van de evaluaties aan de mutualiteit geen automatische en definitieve goedkeuring impliceert door het RIZIV”. Volgens verzoeker zijn de evaluatieschalen bij gebrek aan verzet correct en kunnen ze nadien niet meer als onjuist beschouwd worden.

Beoordeling

10. De bij artikel 149 van de Grondwet opgelegde verplichting aan

de rechter om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Artikel 19, § 6, van het procedurereglement van 9 mei 2008 voor de Kamer van beroep heeft geen andere inhoud. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet - al ware die redengeving verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt die beslissing te nemen en de aangebrachte excepties en beroepsgrievens te verwerpen of in te willigen. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, - zoals tegenstrijdigheid in de motieven - maakt een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

De bestreden jurisdictionele beslissing is met redenen omkleed. Deze motieven verduidelijken waarom de door verzoeker geleverde prestaties niet beantwoordden aan de reglementaire voorwaarden en waarom verzoeker er niet kon van uitgaan dat bij gebrek aan verzet door de adviserend geneesheer de opgegeven forfaits of prestaties correct zouden zijn. Aan de jurisdictionele motiveringsplicht is op dit punt dan ook voldaan.

Zoals werd aangegeven bij de beoordeling van het eerste middel, geeft verzoeker een verkeerde lezing aan artikel 8, § 7, 3°, van de nomenclatuur. Deze bepaling vormt geen beletsel voor de controleorganen van het RIZIV om na de verzetstermijn, toegekend aan de adviserend geneesheer, op te treden tegen verpleegkundigen die de evaluatieschaal verkeerd hebben toegepast.

Het tweede middel is niet gegrond.

Derde middel

Standpunt van verzoeker

11. Verzoeker voert de schending aan van artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) omwille van een schending van het

beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtsinstantie.

Hij betoogt dat de RIZIV-procedure een strafrechtelijke procedure is, waarvoor artikel 6.1 EVRM geldt, en dat een rechtsonderhorige overeenkomstig die bepaling bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht heeft op een behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie die bij de wet is ingesteld.

De Kamer van beroep is volgens verzoeker evenwel opgericht in de schoot van het RIZIV, bij de DGEC. Zij is een administratief rechtscollege bedoeld in artikel 161 van de Grondwet.

Aangezien de DGEC ook is opgericht in de schoot van het RIZIV en het RIZIV enerzijds via de DGEC de veroordeling van verzoeker vordert, terwijl anderzijds een bij de DGEC opgerichte instantie over dezelfde vordering beslist, is het RIZIV volgens verzoeker tegelijkertijd rechter en vervolgende en belanghebbende partij.

Om die reden wordt volgens verzoeker artikel 6.1 EVRM geschonden.

12. In de memorie van wederantwoord betwist verzoeker de rechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Kamers van eerste aanleg en de Kamers van beroep, waarbij hij de bepalingen met betrekking tot het hernieuwbaar mandaat en het feit dat de terugbetaling en de geldboete ten goede komen aan het RIZIV bekritiseert.

Beoordeling

13. 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.

In zoverre het middel de Kamer van eerste aanleg betreft is het niet ontvankelijk.

Bij de beoordeling van het eerste middel werd reeds aangegeven dat de Kamer van beroep geen eigen orgaan van de DGEK is, maar een administratief rechtscollege dat bij deze dienst is ingesteld, en dat de wet enkel bepaalt dat de Kamer van beroep bij de DGEK wordt ingesteld, maar niet dat zij deel uitmaakt van deze dienst of van het RIZIV.

Het gaat om een rechtsprekend orgaan, waarvan de onafhankelijkheid ten opzichte van het RIZIV door de wetgever is gewild. De DGEK 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.

De kritiek van verzoeker met betrekking tot het hernieuwbaar mandaat dat de partijdigheid in de hand werkt is een kritiek op de regelgeving die niet tot cassatie van de bestreden beslissing kan leiden.

Dat de leden die in de administratieve rechtscolleges zetelen in hun hoedanigheid van zorgverstrekker ook controle krijgen van het RIZIV en er door worden opgevolgd en betaald, doet op zichzelf geen afbreuk aan de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid ervan.

Enkel de voorzitter-magistraat van de Kamer van beroep heeft immers 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 zij vrij en naar eigen goeddunken oordelen.

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

Het derde middel leidt niet tot cassatie.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie november tweeduizend zestien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys