

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 251.230 van 8 juli 2021
in de zaak A. 230.999/VII-40.847**

In zake : XXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stanislas Ossieur
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Groot-Brittanniëlaan 12
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het RIJKSINSTITUUT VOOR ZIEKTE- EN
INVALIDITEITSVERZEKERING (RIZIV)

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 8 juni 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. 11/20 van de Nederlandstalige Kamer van beroep, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (DGEC) van het RIZIV, van 8 mei 2020, in de zaak NB-007-18 2015-000091-G-02-000-00001.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 8 juli 2020.

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

Eerste 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 teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 juni 2021.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Michael Newey, die *loco* advocaat Stanislas Ossieur verschijnt voor verzoeker en attaché Frank Nassen, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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 Kamer van eerste aanleg veroordeelt op 17 september 2018 verzoeker tot terugbetaling aan het RIZIV van een bedrag van 53.261,86 euro en tot een administratieve geldboete van 53.261, 86 euro wegens verstrekkingen die niet voldoen aan de vergoedingsvoorwaarden en het onvolledig bijhouden van een verpleegdossier.

3.2. De Kamer van beroep verklaart op 8 mei 2020 het beroep tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 17 september 2018 ongegrond en bevestigt deze beslissing, in de mate zij huidige verzoeker veroordeelt tot terugbetaling van het bedrag van 53.261,86 euro en hem tevens een administratieve geldboete oplegt.

Dit is het bestreden arrest.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

4. In een eerste middel voert verzoeker de verkeerde toepassing aan van artikel 169 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (hierna: ZIV-wet), samengelezen met artikel 66 van het Sociaal Strafwetboek, en van 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 van de geneeskundige verstrekkingen).

Hij betoogt dat de “vaststelling van de inbreuk conform artikel 169 van de GVU-wet juncto artikel 66 van het Sociaal Strafwetboek” ten laatste van 15 maart 2016 dateert, dat de processen verbaal van verhoor, die deel uitmaken van het integrale dossier, werden overgemaakt op 22 januari 2017 aan zijn raadsman, en dat de termijn opgenomen in artikel 66 van het Sociaal Strafwetboek ruimschoots overschreden werd en de processen van verhoor, waarop de Kamer van beroep haar motivering deels steunt, geen bijzondere bewijswaarde hebben en niet gelden tot het bewijs van het tegendeel bewezen is.

Luidens de geschonden geachte bepaling van de bijlage bij de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen zijn de beslissingen van de adviserend geneesheren bindend voor de verzekeringsinstellingen en kan men stellen dat, wanneer er geen verzet van de adviserend geneesheer komt, de zorgverstrekker correct heeft gescoord en er bij de zorgverstrekker een rechtmatig vermoeden wordt gewekt dat de nomenclatuur correct is toegepast en de prestaties aldus conform werden verricht.

Beoordeling

5. Het bestreden arrest steunt op verklaringen van verzekerden en huisartsen en stelt vast dat in een aantal gevallen de fysieke afhankelijkheidsgraad te hoog werd geëvalueerd door verzoeker, waardoor er ten onrechte te hoge forfaitaire vergoedingen werden aangerekend. De tweede tenlastelegging steunt op de verpleegdossiers.

Verzoeker zet in het middel niet uiteen welke motieven zouden steunen op de processen-verbaal van verhoor die volgens verzoeker geen bijzondere bewijswaarde hebben.

Bovendien betreft de kritiek op de bewijswaarde van de processen-verbaal met betrekking tot het verhoor van de patiënten een overtollig motief en kan hij niet tot cassatie leiden.

6. De geschonden geachte bepaling van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen luidde:

“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 worden uit afgeleid dat, bij gebrek aan dergelijk verzet, de nomenclatuur correct werd toegepast door de zorgverstreker. 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 dus niet het onrechtmatig karakter aan de vastgestelde feiten.

Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

7. In een tweede middel voert verzoeker de schending aan van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

Hij argumenteert dat de RIZIV-procedure een strafprocedure betreft, hetgeen hij afleidt uit de kwalificatie van het misdrijf onder het nationaal recht, uit de aard van het misdrijf, en uit de graad van ernst van de straf.

Bijgevolg moeten alle waarborgen voor een strafprocedure uit de artikelen 6 en 7 EVRM van toepassing zijn op de huidige procedure.

Verzoeker licht toe dat uit de toepassing van de Salduz-wetgeving op de RIZIV-procedure blijkt dat het strafrechtelijk karakter van die procedure wordt erkend. De fase van het vooronderzoek in RIZIV-procedures vertoont volgens hem zodanige sterke gelijkenissen met het vooronderzoek in strafzaken, dat het tegenstrijdig is om te beweren dat de procedures puur administratiefrechtelijk zouden zijn. Om dit verder te staven, maakt verzoeker een bondige vergelijking tussen beide vooronderzoeken voor de wijze waarop het onderzoek gevoerd wordt, de personen belast met de opsporing en vaststelling van misdrijven, en de onderzoeksverrichtingen.

Uit deze vergelijking besluit verzoeker dat de gelijkenissen tussen de RIZIV-procedure en de strafprocedure in de fase van het vooronderzoek dermate opmerkelijk en opvallend zijn dat het *de facto* een strafprocedure betreft.

Tot slot zet verzoeker uiteen dat artikel 6.1 EVRM van toepassing is op procedures betreffende een tegen een rechtsonderhorige ingestelde strafvervolgning.

Hij besluit dat de Kamer van beroep haar beslissing onweerlegbaar steunt op de verkeerde wettelijke bepaling.

Verzoeker acht de motiveringsplicht geschonden doordat de rechter in de bestreden beslissing het geschil niet naar de concrete feiten ter zake heeft gemotiveerd.

Volgens verzoeker veronachtzaamt de Kamer van beroep haar wettelijke verplichting om terzake de ingeroepen motivering door de Kamer van eerste aanleg te toetsen op haar deugdelijkheid omdat zij in haar uitspraak er niet

bij stil staat of de uitspraak van de Kamer van eerste aanleg voldoende gemotiveerd was en of deze motivering correct was.

Hij wijst erop dat in de beslissing van de Kamer van eerste aanleg een deel van een beslissing uit een ander dossier werd overgenomen, wat volgens hem een gebrek aan motivering, een gebrek aan zorgvuldig onderzoek van de middelen en een gebrek aan een beredeneerde beslissing betekent. Aan de motiveringsplicht werd niet voldaan omdat de Kamer van beroep nooit een sluitend antwoord biedt op de grief dat de Kamer van eerste aanleg zomaar klakkeloos passages overneemt uit andere uitspraken.

Verzoeker bekritiseert eveneens wat hij de schending noemt, door de Kamer van eerste aanleg, van de privacy van één van de verzekerden.

Verzoeker zet voorts uiteen:

“De Kamer van Beroep baseert zich op een foutieve interpretatie van de vigerende wetgeving en heeft geenszins rekening gehouden met de argumentatie van verzoeker ter zake in haar conclusie. De grieven werden niet ernstig onderzocht en de Kamer van Beroep acht alle inbreuken bewezen zonder ernstige motivering.

De beslissing van de Kamer van Beroep keert immers de bewijslast om. Hierdoor schendt ze de in artikelen 6.1, 6.2 en 6.3 EVRM vervatte beginselen door bij wege van veralgemening alle aangevoerde inbreuken bewezen te achten, zonder dat ze individueel onderzocht zijn en op grond van een onderzoek dat in alle mogelijke opzichten kennelijk tekortschiet om dergelijke zwaarwegende maatregelen te verantwoorden.

De verhouding tussen het onderzoek en de beslissing is kennelijk onredelijk. De Kamer van Beroep heeft slechts kennis kunnen nemen van inbreuken op artikel 73bis van de GVVU-wet op grond van het voorgebrachte dossier. Het behoort tot de essentie van hun taak om te oordelen of er sprake kan zijn van een concrete inbreuk op deze bepaling. In casu bestaat er echter geen redelijke verhouding tussen het onderzoek en de feiten à décharge en de daaruit gemaakte gevolgtrekkingen.

Het hanteren van een onduidelijke en dubbelzinnige motivering zorgt ervoor dat verzoeker de veroordeling niet kan begrijpen.

Zo stelt de Kamer van Beroep met betrekking tot de bijkomende onderzoeksdaten het volgende:

‘De kamer van beroep is derhalve van oordeel dat bijkomende onderzoeksdaden niet dienstig zijn om nieuwe gegevens aan het licht te brengen omtrent de litigieuze periode.’

Artikel 149 Gw. gaat veel verder dan een loutere formele motivering. Uit de gegeven uiteenzetting blijkt dan ook dat er niet voldaan is aan de motiveringsplicht.”

Ten slotte roept verzoeker de schending in van het vermoeden van onschuld: volgens verzoeker werd er in het verleden voor dezelfde tenlastelegging veel redelijker geldboetes opgelegd en werd er ten onrechte rekening gehouden met zijn administratief verleden.

Beoordeling

8. De uiteenzetting omtrent het vermeende strafrechtelijke karakter van de RIZIV-procedure met conclusie dat de waarborgen voor een strafprocedure uit de artikelen 6 en 7 EVRM van toepassing zijn, kan niet tot de cassatie van de bestreden beslissing leiden aangezien verzoeker niet concreet aanduidt welke waarborgen niet werden gerespecteerd.

De bewering dat de Kamer van beroep haar beslissing steunt op de verkeerde wettelijke bepaling zonder verdere toelichting doet hieraan geen afbreuk.

Het middel is op dit punt niet ontvankelijk.

9. De wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur’ zijn als zodanig niet van toepassing op jurisdictionele beslissingen zoals het bestreden arrest.

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 de Kamer van eerste aanleg en van de Kamer van beroep bij de Dienst voor Geneeskundige evaluatie en controle 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.

Te dezen is de bestreden jurisdictionele beslissing met redenen omkleed.

10. Verzoekers kritiek dat de Kamer van beroep niet nagaat of de Kamer van eerste aanleg haar beslissing deugdelijk heeft gemotiveerd kan niet worden bijgetreden. In de bestreden beslissing wordt de eerste tenlastelegging patiënt per patiënt besproken en wordt ook de tenlastelegging met betrekking tot het gebrek aan of onvolledigheid van de verpleegdossiers besproken. De motieven worden weergegeven in de bestreden beslissing.

De kritiek op de beslissing van de Kamer van eerste aanleg met betrekking tot de schending van de Grondwet en de schending van de privacy, kan niet tot cassatie van de bestreden beslissing van de Kamer van beroep leiden.

11. De aangevoerde schending van de motiveringsplicht doordat de Kamer van beroep onvoldoende ingaat op de grief dat de Kamer van eerste aanleg zomaar “klakkeloos” passages overneemt uit andere uitspraken, is een element dat vreemd is aan de rechterlijke motiveringsplicht.

Verzoeker toont niet aan dat de motivering onduidelijk of dubbelzinnig is.

12. Het bestreden arrest is gebaseerd op verklaringen van verzekerden, huisartsen en andere zorgverleners en op de voorgelegde verpleegdossiers. Het middel, waarin de schending van het vermoeden van onschuld wordt ingeroepen, mist feitelijke grondslag.

Een nader onderzoek van het middel zou de Raad van State verplichten tot een beoordeling van de zaak zelf, waarvoor hij krachtens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, niet bevoegd is.

Bovendien is de beslissing met betrekking tot de tweede tenlastelegging en de administratieve geldboete gestoeld op andere motieven die haar verantwoorden. Er wordt niet meer toegekend dan hetgeen werd gevorderd. Ook al zou de beweerde onregelmatigheid reëel zijn, dan nog blijft de bestreden beslissing op grond van andere redenen overeind.

Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van verzoeker

13. In een derde middel voert verzoeker de schending aan “van het beginsel van onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechtsinstantie waarbij het om de schijn van partijdigheid zou gaan”.

Verzoeker stelt recht te hebben op de beoordeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijk instantie in de zin van artikel 6.1 EVRM.

Hij betoogt dat de Kamer van beroep is opgericht in de schoot van het RIZIV, in die zin dat zij bij de DGEC is opgericht, en dat zij daar organiek

deel van uitmaakt. De Kamer van eerste aanleg en van beroep worden op de website van het RIZIV expliciet bij de organen van de DGEC vernoemd.

Bovendien wordt ook de griffie bevolkt door personeelsleden van de DGEC “en worden zij door haar aangeduid”.

De schijn van partijdigheid blijkt ook uit het feit dat betrokkene naar de gebouwen moet van de verwerende partij voor procedures tegen deze laatste.

Verzoeker zet voorts uiteen dat de leden van de Kamer van eerste aanleg en de Kamer van beroep vergoed worden door de verwerende partij.

Verzoeker neemt aan dat de directieverantwoordelijke van het Comité en de leidend ambtenaar dezelfde persoon zijn. Volgens verzoeker is het wellicht zo dat de persoon die beslist om te vervolgen dezelfde persoon is die uitspraak doet over de zaak. Dit is een schending van de bepalingen van de ZIV-wet en van de vereiste onafhankelijkheid.

Ten slotte verloopt elke vorm van communicatie via de griffie van de Kamer van beroep.

Het geheel van deze objectieve elementen zorgt ervoor dat verzoeker in cassatie meent te mogen twijfelen aan de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de Kamer van beroep.

Hij besluit:

“Om deze reden is het in artikel 6.1 van het EVRM gewaarborgde recht van appellant op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie onmiskenbaar geschonden.

Als vervolgende en eisende partij is de DGEC, net zoals de Kamer van Beroep, eveneens opgericht in de schoot van het RIZIV en derhalve de

belanghebbende partij. De DGEC maakt immers een orgaan van het RIZIV uit. (...)

Enerzijds vordert het RIZIV via de DGEC de veroordeling van appellant, terwijl anderzijds een bij de DGEC opgerichte instantie beslist over dezelfde vordering tot veroordeling van appellant.

(...) Het RIZIV neemt in de RIZIV-procedure aldus twee verschillende en met elkaar tegenstrijdige hoedanigheden aan: het RIZIV speelt rechter én vervolgende (tevens ook belanghebbende) partij tegelijk.

Ook om deze reden is het in artikel 6.1 van het EVRM gewaarborgde recht van appellant op een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie onmiskenbaar geschonden.

Bovendien verwerpt het Hof van Cassatie procedures waarbij eenzelfde instantie in dezelfde zaak optreedt als vervolgende en verwijzende instantie. De scheiding tussen vervolgende en verwijzende instanties is volgens het Hof van Cassatie zelfs een algemeen rechtsbeginsel dat ook onverkort geldt voor de buitengerechtelijke procedures voor de administratie. (...)

Daarnaast heeft de Raad van State in haar rechtspraak de onafhankelijkheid en onpartijdigheid als een algemeen rechtsbeginsel erkend. (...)

Het onafhankelijkheidsbeginsel, nauw verwant met de onpartijdigheid van de rechter, bestaat erin dat de rechter of bestuur volgens zijn eigen geweten beslist (...), los van elke beïnvloeding van buitenaf en zonder dienaangaande aan enige overheid of machtsgroep verantwoording verschuldigd te zijn, met andere woorden of er bescherming bestaat tegen externe druk.

Wanneer er zeer sterke vermoedens zijn dat de leden van de Kamer van Eerste Aanleg en de Kamer van Beroep vergoedingen ontvangen van geïntimeerde, kan onmogelijk beweerd worden dat (zij) naar eigen geweten beslissen, zonder beïnvloeding van buitenaf. Minstens ontstaat er een aanzienlijke schijn van partijdigheid.”

Beoordeling

14. 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.

15. 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 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 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 immers beslissingsbevoegdheid.

De beweringen omtrent de leidend ambtenaar tonen niet aan dat de Kamer van beroep niet onafhankelijk of onpartijdig zou zijn.

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 omstandigheid dat de prestaties van een rechter worden vergoed door de overheid ten aanzien van wie hij beslissingen moet nemen brengt zijn onafhankelijkheid niet in het gedrang. Een andere opvatting zou de functie van de rechter, en inzonderheid de bestuursrechter, onmogelijk maken.

De kritiek van verzoeker met betrekking tot de aanwijzing van de griffiers is een opportunistiekritiek die niet tot cassatie van de bestreden beslissing kan leiden.

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

Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht juli tweeduizend eenentwintig, 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