

Rep. nr. 32/13

*

NB-007-12

*

Tegensprekelijke
eindbeslissing van 10
juli 2013

*

Beroep tegen de
beslissing van 17
september 2012 van de
Kamer van Eerste
Aanleg

*

VAN RECHTSWEGE
UITVOERBAAR BIJ
VOORRAAD
NIETTEGENSTAANDE
CASSATIEBEROEP

KAMER VAN BEROEP die kennis neemt van de zaken die in het Nederlands moeten worden behandeld, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, bij artikel 144 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

BESLISSING

In de zaak van: RIZIV – DIENST VOOR GENEESKUNDIGE EVALUATIE EN CONTROLE, openbare instelling van sociale zekerheid, met zetel te 1150 Brussel, Tervurenlaan 211,

Appellant, voor wie zijn verschenen, dr. C..., geneesheer-inspecteur, en de heer D..., attaché, ambtenaren bij verzoeker.

Tegen : Dr. A..., NKO-arts, wonend te XXXX,

Geïntimeerde, die in persoon verschijnt, bijgestaan door zijn raadsman, mr. B..., advocaat te XXXX.

*
* * *

Op de openbare terechtzitting van 23 mei 2013 heeft geen enkele partij de toepassing gevraagd van artikel 18, § 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 9 mei 2008 tot bepaling van de werkingsregels en het Procedurereglement van de Kamers van eerste aanleg en van de Kamers van beroep bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV.

*
* * *

VOORGAANDEN IN DE PROCEDURE

Gelet op de gedingstukken, in het bijzonder:

- het dossier van de DGEC van het RIZIV;
- de beslissing van de Leidend ambtenaar van 25 maart 2011;
- de beroepsakte en conclusies neergelegd voor de Kamer van eerste aanleg;
- de bestreden beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 17 september 2012, aan appellant ter kennisgeving gebracht bij brief van 19 september 2012;
- de beroepsakte van de Dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle van 27 september 2012, neergelegd op de griffie op 27 september 2012;
- de antwoordconclusies voor de geïntimeerde van 19 december 2012, ontvangen op de griffie van de Kamer van Beroep op 4 januari 2013;
- de conclusies voor de appellant van 7 maart 2013, neergelegd op de griffie van de Kamer van Beroep op 7 maart 2013;
- de repliekconclusie voor de geïntimeerde van 11 april 2013, ontvangen op de griffie van de Kamer van Beroep op 12 april 2013;
- het proces-verbaal van de openbare terechtzitting van de Kamer van beroep van 23 mei 2013.

Gehoord op de openbare terechtzitting van 23 mei 2013:

- dr. C..., geneesheer-inspecteur, in de uiteenzetting van het medisch-technische luik van de middelen en conclusies namens de appellant;
- dhr. D... in de uiteenzetting van het juridische luik van de middelen en conclusies namens de appellant;
- mr. B... in de uiteenzetting van de middelen en conclusies namens de geïntimeerde;
- dr. A... in de uiteenzetting in zijn medisch-technische toelichting.

De debatten, gevoerd in het Nederlands, werden gesloten, de zaak werd in beraad genomen en voor uitspraak gesteld op de buitengewone openbare terechtzitting van 27 juni 2013. Op de terechtzitting van 27 juni 2013 werd de zaak verdaagd wegens verder beraad naar de buitengewone openbare terechtzitting van heden.

*
* *
*

1. DE TENLASTELEGGING

In het kader van het onderzoek gevoerd door de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV werd aan dr. A... de aanrekening ten laste gelegd van verstrekkingen die niet overeenstemmen met de omschrijving in de nomenclatuur, met name :

De verstrekkingen 355935 K 12 "Spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting" werden aangerekend voor spoelingen van de sinus met fysiologisch water door punctie maar zonder curatieve inspuitingen.

Dit vormt volgens de synthesenota van de Dienst een inbreuk op artikel 11 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 en in het bijzonder op volgende bepalingen :

"Art. 11. § 1. Worden beschouwd als verstrekkingen waarvoor de bekwaming van geneesheer-specialist (B) vereist is :

"K.B. 7.1.1987" (in werking 1.1.1987) + "K.B. 22.7.1988" (in werking 1.8.1988)

§ 4. Puncties.

"K.B. 22.1.1991" (in werking 1.1.1991) + "K.B. 2.9.1992" (in werking 1.11.1992) +

"K.B. 27.4.2007" (in werking 1.7.2007)

*355935 355946 **Spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting K 12."*

Het proces-verbaal van vaststelling werd opgemaakt op 19 mei 2009 en werd op 25 mei 2009 aangetekend verzonden aan dr. A....

De tenlastelegging heeft betrekking op 153 verstrekkingen "355935 K 12 Spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting" bij 8 verzekerden in de periode van 1 juli 2007 tot en met 8 november 2008 voor een bedrag van **1.461,83 euro**.

2. BESLISSING LEIDEND AMBTENAAR VAN 25 MAART 2011

De Leidend ambtenaar stelde bij beslissing van 25 maart 2011 vast dat de feiten vastgelegd in het proces-verbaal van 19 maart 2009 naar genoegen van recht bewezen zijn en weerhield ze.

Er werd tevens vastgesteld dat de feiten opgenomen onder de tenlastelegging een inbreuk zijn op artikel 73bis, 2° van de Z.I.V.-wet 1994.

Dr. A... werd overeenkomstig artikel 142, § 1, 2° van de Z.I.V.-wet 1994 veroordeeld om de waarde van de ten onrechte aangerekende verstrekkingen terug te betalen voor een bedrag van € 1.461,83. Tegelijk werd vastgesteld dat dit bedrag intussen is vereffend door de zorgverlener.

Ten slotte werd overeenkomstig artikel 142, §1, 2° van de Z.I.V.-wet 1994 ook een administratieve geldboete opgelegd van 150% effectief, zijnde € 2.192,74.

3. BESLISSING VAN DE KAMER VAN EERSTE AANLEG VAN 17 SEPTEMBER 2012

Tegen de beslissing van de Leidend ambtenaar van 25 maart 2011 heeft dr. A... beroep aangetekend bij de Kamer van eerste aanleg.

De Kamer van eerste aanleg verklaarde het hoger beroep ontvankelijk en gegrond.

De bestreden beslissing van de Leidend ambtenaar werd vernietigd en, opnieuw rechtsprekende, werd de oorspronkelijke vordering van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

Deze beslissing is in het bijzonder gesteund op volgende motieven :

"In essentie stelt zich de vraag of een fysiologisch serum kan beschouwd worden als een curatief product.

Er bestaat geen apart nomenclatuurnummer voor de spoeling van een sinus met punctie. Het enige nomenclatuurnummer dat kan worden teruggevonden is de litigieuze "spoeling van een sinus met punctie en curatieve inspuiting". Maar deze omschrijving kan op verschillende manieren gelezen worden :

-1. Het spoelen van een sinus dient uitgevoerd te worden door :
punteren en een curatieve inspuiting (zonder dat gespecificeerd
wordt wat een curatieve inspuiting is, d.w.z. het spoelen op zich kan
een curatieve inspuiting zijn ongeacht of er ook nog andere
medicatie wordt toegediend, zoals een antibioticum of corticoïd).

-2. De sinus wordt gespoeld; daarvoor is een punctie nodig. Hierna
wordt gespoeld met een fysiologisch serum? Na de punctie volgt
dan nog een curatieve inspuiting (met een antibioticum, corticoïd
...).

Vermits de lectuur van de nomenclatuur niet eenduidig is, blijft er
twijfel over de interpretatie ervan, waarbij de ene interpretatie
volstrekt evenwaardig is aan de andere.

De stelling van de DGEC kan bijgevolg niet worden gevolgd en de
tenlastelegging is bijgevolg ongegrond.”

4. DE VORDERINGEN IN HOGER BEROEP

4.1. De Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het
RIZIV (de appellante) heeft op 27 september 2012 beroep
aangetekend tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg
van 17 september 2012.

Dit beroep strekt ertoe

“- het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en te doen wat de
eerste rechter had dienen te doen :

- o te zeggen voor recht dat in de periode tussen 1 juli 2007 tot
en met 8 november 2008, bij acht verzekerden 153
verstrekkingen ten onrechte werden aangerekend voor een
bedrag van 1.461,83 euro;
- o vast te stellen dat 1.461,83 euro terugbetaald moet worden,
vermeerderd met een administratieve geldboete van 150 %, zijnde 2.192,74 euro”.

Bij conclusie van 7 maart 2013 past de appellant deze vordering aan
in die zin dat de administratieve geldboete omwille van de
toepassing van de mildere sanctie wordt herleid tot 250 euro, te
vermeerderen met 50 opdecimen en alzo gebracht op zesmaal 250
euro, zijnde 1.500 euro.

4.2. Dr. A... (de geïntimeerde) vraagt dat het hoger beroep zou worden afgewezen als ongegrond.

*
* *

5. DE BEROEPSGRIEVEN

5.1. Standpunt van de appellant

De appellant is het oneens met het oordeel van de eerste rechter die de tenlastelegging ongegrond heeft verklaard.

Hij brengt hiertegen in dat de voorwaarden voor de aanrekening van de verstrekking 355935 zoals van toepassing vanaf 1 juli 2007 - nl. spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting - niet vervuld waren.

Uit de verklaringen van de verzekerden blijkt volgens de appellant dat er geen punctie is gebeurd, hetgeen als eerste voorwaarde geldt.

Ten aanzien van de tweede voorwaarde, nl. een curatieve inspuiting, stelt zich volgens de appellant de vraag of een fysiologisch serum een curatief product is. Dit is naar de mening van de appellant niet het geval.

Indien er toch een punctie zou gebeurd zijn, werd volgens de appellant enkel fysiologisch serum gebruikt voor de spoeling en werd er geen medicatie (curatief product) ingespoten. Hieruit wordt afgeleid dat ook de derde voorwaarde betreffende een curatieve inspuiting niet vervuld is.

In antwoord op de middelen van de geïntimeerde wijst de appellant er andermaal op dat de praktijk van de geïntimeerde jarenlang gebaseerd was op PROETZ-spoelingen (waarbij geen sinuspunctie wordt uitgevoerd), en dat het weinig aannemelijk is dat hij na de nomenclatuurwijziging in 2007 wel sinuspuncties zou hebben uitgevoerd.

De appellant betwist bovendien dat er sprake zou zijn van een schending van het legaliteitsbeginsel. Hij wijst er op dat dit niet verbiedt dat de wet een beoordelingsmacht toekent aan de rechter en dat een woord in een wetgevende tekst enkel moet worden gedefinieerd wanneer dit noodzakelijk is.

De appellant besluit dat de geïntimeerde in alle ernst diende te weten dat zijn voorschrijfgedrag sanctioneerbaar was, aangezien er geen sprake was van een punctie en er geen medicatie werd ingespoten.

5.2. Standpunt van de geïntimeerde

De geïntimeerde acht de grieven ongegrond.

Hij stelt dat zijn werkwijze er in de weerhouden gevallen op neerkwam dat de patiënt een sinuslavage kreeg volgens de Proetz-techniek die niet werd aangerekend, gevolgd door een spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting, waarvoor het nomenclatuurnummer 355935 werd gebruikt. In dit verband wordt betwist dat hij pas na 1 juli 2007 zou zijn gestart met puncteren. Hij stelt dat dit ook voordien op aanvullende wijze is gedaan.

Dit strookt volgens de geïntimeerde met de verklaringen van de verzekerden, met dien verstande dat zij niet altijd de juiste volgorde van de handelingen aangeven, onvolledig zijn of niet altijd beseffen wat er rap na elkaar gebeurt.

De geïntimeerde meent dat de voorwaarde van de curatieve inspuiting, die de kern van de betwisting uitmaakt, vervuld is. Hij stelt dat fysiologisch serum dat wordt aangewend om een zo compleet mogelijke reiniging uit te voeren, een curatief product is met curatieve werking.

Tenslotte werpt hij op dat de nomenclatuuromschrijving op verschillende manieren kan worden gelezen en dat er op grond van het legaliteitsbeginsel minstens geen sanctie kan worden opgelegd, nu de Kamer van eerste aanleg, zijnde een wettelijk ingesteld jurisdictioneel college bestaande uit vier geneesheren en één magistraat, oordeelt dat de nomenclatuuromschrijving vatbaar is voor twee evenwaardige interpretaties.

*
* *
*

6. BEOORDELING

6.1. De ontvankelijkheid van het hoger beroep

Het hoger beroep is tijdig en op regelmatige wijze ingesteld.

Het is ontvankelijk.

6.2. De gegrondheid van het hoger beroep

6.2.1. Aan de geïntimeerde wordt ten laste gelegd dat hij verstrekkingen heeft aangerekend in strijd met de bepalingen 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 de nomenclatuur genoemd).

Het betreft de aanrekening van de verstrekkingen 355935 K 12 "*spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting*".

Volgens de synthesesnota werden deze verstrekkingen ten onrechte aangerekend voor spoelingen van de sinus met fysiologisch water door punctie maar zonder curatieve inspuitingen.

Tot staving van deze inbreuk beroept de appellant zich op de verklaringen van de geïntimeerde en van de verzekerden (blz; 10 synthesesnota).

6.2.2. Zoals de geïntimeerde terecht stelt, heeft de kern van de betwisting omtrent deze inbreuk betrekking op de vraag of aan de voorwaarde "*en curatieve inspuiting*" is voldaan.

Dit neemt niet weg dat in de synthesesnota ook opmerkingen zijn gemaakt omtrent het al dan niet uitvoeren van een punctie.

Deze opmerkingen blijken echter niet te zijn gestaafd en kunnen niet als basis voor de tenlastelegging worden weerhouden.

Om aan te tonen dat er geen punctie zou zijn uitgevoerd, beroept de appellant zich op de verklaringen van de betrokken verzekerden, waarvan er vier worden aangehaald (op een totaal van 8).

Deze verklaringen laten echter niet toe om met afdoende zekerheid te besluiten dat er geen punctie is uitgevoerd.

Vooreerst is het onduidelijk of de betrokken patiënt telkens elke stap in de behandeling voldoende kon inschatten en/of correct benoemen. Daartoe volstaat het niet om erop te wijzen dat de behandeling vrij pijnlijk en onaangenaam is, zodat de verzekerde zich deze nog diende te herinneren. Het is immers de vraag of de patiënt ook daarover is ondervraagd. Dit kan uit de verklaringen niet worden afgeleid.

Bovendien stelt de geïntimeerde dat de verklaringen van de verzekerden tegenstrijdig zijn met de gegevens opgenomen in hun persoonlijk dossier en dat hieruit, op één verstrekking na waarvan de geïntimeerde toegeeft zich te hebben vergist, duidelijk blijkt dat de punctie werd uitgevoerd. Op dit argument wordt door de appelland niet verder ingegaan. Er wordt evenmin aangetoond dat de verklaringen van de betrokken patiënten niettemin afdoende duidelijk zouden aantonen dat het persoonlijk dossier foutieve gegevens moet bevatten.

Blijft enkel de vergissing die van meetaf aan in één geval is toegegeven (nl. ten aanzien van verzekerde E...), doch welke door de appelland op zich niet blijkt te zijn weerhouden als grond voor de tenlastelegging, noch voor de terugvordering. Hierop dient dan ook niet nader te worden ingegaan.

6.2.3. De appelland steunt de inbreuk op de nomenclatuur in essentie op het gebrek aan een "curatieve inspuiting" die met de aangerekende verstrekking gepaard dient te gaan.

Daartoe worden in het kader van de huidige procedure in wezen twee redenen aangehaald : (1) het fysiologisch serum, gebruikt voor de spoeling kan niet tegelijk dienen voor de inspuiting en (2) fysiologisch serum is geen curatief product.

Naar het oordeel van de Kamer van beroep kan uit de tekst van de nomenclatuur echter niet worden afgeleid dat de voormelde voorwaarden effectief zijn gesteld. Minstens ontbreekt het op dit punt aan de nodige duidelijkheid opdat er in deze zaak een inbreuk op de nomenclatuur kan worden weerhouden.

In de nomenclatuur is de verstrekking 355935 K 12 omschreven als volgt :

"Spoeling van een sinus door punctie en curatieve inspuiting"

Dat er naast de spoeling ook een inspuiting moet zijn met een curatief product, is alvast niet met zoveel woorden vermeld.

Het gebruik van de term "door" kan slaan zowel op punctie, als op de curatieve inspuiting in die zin dat beide componenten deel uitmaken van één verstrekking.

Bijgevolg kan de vaststelling van de Kamer van eerste aanleg, nl. dat de nomenclatuur op dit punt niet eenduidig is, enkel worden

bijgetreden.

Als tweede bezwaar laat de appellant gelden dat er hoe dan ook geen sprake is van de inspuiting van een curatief product omdat het fysiologisch serum hieraan niet beantwoordt.

Wat binnen de context van het bedoelde nomenclatuurnummer al dan niet als een curatief product kan worden beschouwd, werd in de nomenclatuur niet nader omschreven, noch beperkt.

Aangezien er in de tekst sprake is van een "curatieve inspuiting" dient te worden nagegaan of het product in het kader van de behandeling een genezend effect beoogt. De appellant stelt dat dit het geval is omdat het fysiologisch serum een zo compleet mogelijke reiniging toelaat en wordt aangewend om een beter resultaat te bereiken.

Deze toelichting wordt op zich niet betwist en toont aan dat de inspuiting van een fysiologisch serum binnen het kader van het bedoelde nomenclatuurnummer als een curatieve inspuiting kan worden beschouwd. Minstens wordt dit door de tekst van de nomenclatuur niet met voldoende zekerheid uitgesloten en werd door de appellant ook niet aangetoond dat enkel inspuitingen met medicatie in aanmerking zouden komen.

Ook ten aanzien van het begrip "curatieve inspuiting" kan bijgevolg enkel worden vastgesteld dat de nomenclatuur te vaag en minstens niet eenduidig is.

6.2.4. Op grond van de voormelde overwegingen besluit de Kamer van beroep dat de inbreuk op de nomenclatuur die aan de geïntimeerde ten laste is gelegd, niet afdoende vaststaat.

De kern van de zaak is dat het in de omschrijving van het bedoelde nomenclatuurnummer ontbreekt aan duidelijkheid met als gevolg dat de aanrekening van de bedoelde verstrekking niet kan geacht worden strijdig te zijn met de nomenclatuur.

De nomenclatuurcodes dienen immers duidelijk en ondubbelzinnig te worden omschreven en zo dit niet het geval is, kan dit niet in het nadeel van de zorgverlener gelden (cf. RvSt. 2 oktober 2003, nr. 123.741, *T. Gez.* 2004-05, 205, noot DEWALLENS, F. en DE GENDT, T.).

In het geval er minstens redelijke twijfel bestaat over de draagwijdte van de bepalingen, kan er geen inbreuk worden weerhouden die een integrale terugvordering met zich zou brengen.

Hetzelfde geldt voor de administratieve geldboete die op deze grond wordt gevorderd.

Het hoger beroep van de appellant is bijgevolg ongegrond.

OM DEZE REDENEN,

DE KAMER VAN BEROEP die kennis neemt van de zaken die in het Nederlands moeten behandeld worden,

Gelet op de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, in het bijzonder op de artikelen 144 en 145, en op artikel 112 van de Gezondheidswet van 13 december 2006;

Na beraadslaging in overeenstemming met het bepaalde in artikel 145 van de gecoördineerde wet, en artikel 19 van het Procedurereglement;

Recht doende op tegenspraak.

Verklaart het hoger beroep van de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het RIZIV ontvankelijk, doch ongegrond.

Bevestigt de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 17 september 2012 in alle beschikkingen.

Aldus uitgesproken door de Voorzitter op de buitengewone openbare terechtzitting van 10 juli 2013 van de Kamer van Beroep die kennis neemt van de zaken die in het Nederlands moeten behandeld worden, ingesteld bij de Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle van het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering, opgericht bij artikel 144 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en ondertekend door:

- mevrouw Marijke DEMEDTS, raadsheer in het Arbeidshof te Gent, voorzitter van de Kamer van Beroep;
- De heer Martin VOLCKE, griffier van de Kamer van Beroep.

Volgen de handtekeningen:

De griffier,

De voorzitter,

Martin VOLCKE

Marijke DEMEDTS.

De Kamer van Beroep die kennis neemt van de zaken die in het Nederlands moeten behandeld worden, die in die taal de zaak heeft gehoord en er in die taal over beraadslaagde, was samengesteld uit mevrouw Marijke DEMEDTS, magistraat-voorzitter, en dokters Vera DE GROOF en Rafaël VANSTECHELMAN, leden voorgedragen door de verzekeringsinstellingen, alsmede de dokters Johan DIERICK en Dirk SCHEVENEELS, leden voorgedragen door de representatieve verenigingen van het geneesherenkorps; de leden-geneesheren hebben aan de beraadslaging deelgenomen bij wege van advies. De Kamer van Beroep werd bijgestaan door de heer Martin VOLCKE, griffier in de Kamer van Beroep.

De beslissingen van de Kamer van Beroep zijn van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad niettegenstaande beroep (art. 156, § 1, eerste lid). De sommen brengen van rechtswege verwijlintersten op aan de wettelijke rentevoet vanaf de dag volgend op de datum van de beslissing (art. 156, § 1, tweede lid). Het cassatieberoep bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, schort de uitvoering van de beslissing niet op (art. 156, § 2, derde lid).