

KAMER VAN BEROEP
BESLISSING d.d. 13/06/2023
Algemeen rolnummer: NB-001-22
2017-XXXXXX-G-XX-XXX-00020
A.R.: 14/23

Betreft:

De heer **A...**, tandarts, wonende te XXXX, XXXX met Riziv-nr.: XXXX.

Appellant, met als raadsman Mr. B..., advocaat te XXXX, XXXX.

Tegen

Riziv- Dienst voor geneeskundige evaluatie en controle (verder afgekort: DGEC), openbare instelling van sociale zekerheid met zetel te 1210 Brussel, Galilleelaan 5/01 met KBO-nr.: 0206.653.946

Geïntimeerde, voor wie zijn verschenen, dokter C..., arts-inspecteur en de heer D..., jurist, ambtenaren bij geïntimeerde.

Op de openbare terechtzitting van 9 mei 2023 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.

1. VOORGAANDEN IN DE PROCEDURE

Gelet op de stukken van het geding, in het bijzonder de:

- beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 14 maart 2022, ter kennis gegeven aan appellant bij brief van 17 maart 2022;
- beroepsakte van appellant van 14 april 2022, ontvangen op de griffie van de Kamer van beroep op 25 april 2022;
- antwoordconclusie van geïntimeerde, neergelegd op de griffie van de Kamer van beroep op 13 mei 2022;
- conclusie van appellant, ontvangen op de griffie van de Kamer van beroep op 26 juli 2022;

- vaststelling van rechtsdag op 9 mei 2023.

Gehoord op de zitting van 9 mei 2023:

- meester B... namens appellant.
- de heer D... en dokter C... namens geïntimeerde.

De debatten worden gesloten, de zaak wordt in beraad genomen en voor uitspraak gesteld op 13 juni 2023, eerste nuttige zitting van de Kamer van beroep.

2. FEITEN EN TENLASTELEGGINGEN

1 Appellant is afgestudeerd als tandarts in 1988. Nadien volgde hij een specialisatie voor prothesist (implantologie en kroon- en brugwerk) gedurende 6 jaar. In 1992 startte hij – tijdens deze specialisatie – zijn praktijk op.

Appellant heeft een solopraktijk met 1 tandartsstoel. Hij werkt 6 dagen per week (van maandag tot zaterdagmiddag) en staat zelf in voor zijn administratie. Hij werkt steeds op afspraak van 6u-6u30 's morgens tot 20u s' avonds. De behandeling van een patiënt duurt gemiddeld 30 minuten en hij heeft gemiddeld 1 urgentie per week. Hij ziet 20 à 25 patiënten per dag en 6.000 patiënten per jaar.

Appellant is geconventioneerd en geaccrediteerd. Hij heeft geen vennootschap en rekent aan op getuigschriften die hij manueel opmaakt. Hij werkt niet via het derdebetalersstelsel.

Appellant heeft papieren patiëntendossiers. Intrabuccale radiografieën worden op klassieke clichés gemaakt.

2 Geïntimeerde voerde een onderzoek uit naar de realiteit en de conformiteit van de verstrekkingen die appelland aanrekende aan de verplichte ziekteverzekering. Op basis hiervan werd vastgesteld dat appelland een hoog globaal vergoed bedrag genereerde (433.480,06 euro in 2016), met hoge profielen voor de prestaties intrabuccale radiografieën, parodontale indexbepaling en verwijderen van tandsteen bij volwassenen.

Bij de landsbonden van de verzekeringsinstellingen werden digitale databestanden opgevraagd voor de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016.

Er werden geen verzekerden ondervraagd.

Er werd Pro Justitia opgesteld op 12 november 2018. Een afschrift hiervan werd aan appelland ter kennis gebracht bij aangetekend schrijven van 14 november 2018, met een uitnodiging tot vrijwillige terugbetaling.

Appellant werd verhoord op 24 januari 2019.

3 Aan appelland werden in de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016 (data ontvangst verzekeringsinstelling van 4 januari 2016 tot 10 oktober 2017) volgende inbreuken ten laste gelegd:

Het opstellen, laten opstellen, afleveren of laten afleveren van reglementaire documenten die de terugbetaling toelaten van de geneeskundige verstrekkingen wanneer de verstrekkingen niet voldoen aan de voorwaarden bepaald in de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994 [hierna de GVU-wet], in haar uitvoeringsbesluiten en verordeningen, in de overeenkomsten en akkoorden afgesloten krachtens deze zelfde wet.

De inbreuk heeft meer bepaald betrekking op het opstellen, laten opstellen, afleveren of laten afleveren van reglementaire documenten die de terugbetaling hebben toegelaten van geneeskundige verstrekkingen, waarbij niet werd voldaan aan de algemene bepalingen van artikel 6, § 19 (KB 2 juni 2015, in werking op 1 juli 2015) van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen inzake verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (hierna de Nomenclatuur), wat een inbreuk uitmaakt tegen artikel 73bis, 2° van de GVU-wet.

Artikel 73bis, 2° van de GVU-wet bepaalt:

Onverminderd eventuele straf- en/of tuchtrechtelijke vervolging, en onafgezien van de bepalingen uit de overeenkomsten of verbintenissen bedoeld in Titel III, is het de zorgverleners en gelijkgestelden verboden, op straffe van de maatregelen voorzien in artikel 142, § 1, hogervermelde reglementaire documenten op te stellen, te laten opstellen, af te leveren of te laten afleveren wanneer de verstrekkingen niet voldoen aan de voorwaarden bepaald in deze wet, in haar uitvoeringsbesluiten en verordeningen, in de overeenkomsten en akkoorden afgesloten krachtens deze zelfde wet.

Artikel 6, § 19 van de Nomenclatuur bepaalt:

Aan elke verstrekking van artikel 5 wordt een wegingscoëfficiënt P toegekend, die het deel van de acte (onderzoek of behandeling) omvat waarvoor de bewaking van een tandheelkundige noodzakelijk vereist is. De coëfficiënt P geeft niet de tussenkomst van een derde die geen tandheelkundige is, noch de kost van het gebruikte materiaal, noch de afbetaling van de gebruikte middelen weer.

De verzekeringstegemoetkoming is onderworpen aan de volgende voorwaarde, het totaal van de P waarden mag per tandheelkundige niet groter zijn dan:

- 5000 P voor een gegeven periode van één kalendermaand;
- Of 13000 P voor een gegeven periode van een trimester, de eerste dag van het trimester is 1 januari of 1 april of 1 juli of 1 oktober;
- Of 46000 P voor een gegeven periode van één kalenderjaar.

Geïntimeerde stelt dat de P-waarde voor de prestaties die appellant aanrekende voor 2016 in totaal 62.536 bedroeg, wat meer is dan de maximaal toegelaten P-waarde van 46.000 voor één kalenderjaar. Dit komt overeen met een door appellant aan de verplichte ziekteverzekering aangerekend bedrag van 428.057,38 euro dat hem door de verzekeringsinstellingen werd terugbetaald, terwijl het maximaal toegelaten bedrag – volgens een door appellant niet betwiste berekening – slechts 314.868,87 euro bedraagt.

Voor het jaar 2016 zou appellant aldus 113.188,51 euro teveel/ten onrechte hebben aangerekend.

4 Vermits appellant dit bedrag niet vrijwillig terugbetaalde, vorderde geïntimeerde (= oorspronkelijke eisende partij) bij verzoekschrift van 30 juli 2020:

- vast te stellen dat de feiten, geacteerd in het proces-verbaal van vaststelling van 12 november 2018, bewezen zijn en een inbreuk vormen op de bepalingen van artikel 73bis, 2° van de GVU-wet;

- aan appellant (= oorspronkelijk verwerende partij) op grond van artikel 142, § 1, 2° van de GvU-wet de terugbetaling van de waarde van de onterecht aangerekende verstrekkingen op te leggen ten belope van 113.188,51 euro;
- aan appellant op grond van artikel 142, § 1, 2° van de GvU-wet een effectieve administratieve geldboete van 25 % of 28.297,12 euro op te leggen;
- aan appellant op grond van artikel 156, § 1, tweede lid van de GvU-wet de betaling op te leggen van de verwijlinteressen die verschuldigd zullen zijn op de nog niet (terug)betaalde bedragen, vanaf het verstrijken van 30 dagen na de kennisgeving van de beslissing van de Kamer van eerste aanleg tot de volledige betaling van de gevorderde bedragen.

3. DE BESTREDEN BESLISSING VAN DE KAMER VAN EERSTE AANLEG VAN 14 MAART 2022

5 Bij beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 14 maart 2022 werd(en):

- de vordering van geïntimeerde ontvankelijk en grotendeels gegrond verklaard;
- appellant veroordeeld tot terugbetaling aan het RIZIV van het bedrag van 113.188,51 euro;
- appellant veroordeeld tot betaling aan het RIZIV van een administratieve geldboete van 25 % of 28.279,12 euro waarvan de helft (of 14.139,56 euro) met uitstel gedurende 3 jaar.

6 Na tussenkomst van deze beslissing heeft appellant op 4 april 2022 een bedrag van 127.328,07 euro (113.188,51 + 14.139,56) betaald aan het RIZIV.

Appellant tekende beroep aan tegen de voormelde beslissing van de Kamer van eerste aanleg maar enkel inzake de hem opgelegde administratieve geldboete.

4. BEROEPSGRIEVEN

7 De vordering van appellant, zoals laatst geformuleerd in zijn conclusie van 19 juli 2022, strekt ertoe:

- het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- de beslissing van 14 maart 2022 teniet te doen of minstens te hervormen, en opnieuw rechtdoende,
- te zeggen voor recht dat hij niet gehouden is tot betaling aan het RIZIV van een administratieve geldboete in de zin van artikel 142 § 1, 2° van de GvU-wet;
- meest ondergeschikt, indien de Kamer van beroep *per impossibile* een administratieve geldboete zou handhaven, deze te herleiden tot het wettelijk minimum van 5% (waarvan de helft voorwaardelijk).

Op de openbare terechtzitting van 9 mei 2023 heeft appellant zijn vordering aangepast. Hij vraagt thans in meest ondergeschikte orde, indien de Kamer van beroep een administratieve geldboete zou handhaven, deze te herleiden tot het wettelijk minimum van 5% en deze te voorzien van een volledig uitstel.

8 Appellant legt zich neer bij de wijze van interpretatie van de P-waarde zoals voorgehouden door de Kamer van eerste aanleg en het RIZIV en heeft de waarde van de verstrekkingen die het wettelijk totaal van de P-waarden overstegen, terugbetaald.

Het hoger beroep van appellant is enkel gericht tegen de administratieve geldboete die hem werd opgelegd (25% van 113.188,51 euro of 28.279,12 euro waarvan de helft met uitstel gedurende 3 jaar).

9 Een administratieve geldboete betreft een sanctie die wordt opgelegd aan iemand die een gedrag heeft vertoond dat een sanctie rechtvaardigt. Appellant meent hieraan niet te voldoen. Hij had het (grond)recht om de principiële discussie over de juridische interpretatie van de P-waarde voor te leggen aan de Kamer van eerste aanleg. Hij kan hiervoor niet gesanctioneerd worden via het opleggen van een administratieve geldboete vermits de betwisting erop gericht was om te doen zeggen voor recht dat zijn interpretatie geen inbreuk uitmaakte op artikel 73*bis* van de GvU-wet. Enkel wanneer hij een dilatoire betwisting zou hebben gevoerd en zich *ab initio* bewust zou zijn geweest van de overtreding, zou er een grondslag zijn voor het opleggen van een administratieve geldboete.

Hij handelde steeds in overeenstemming met de doelstellingen van de Nomenclatuur. Hij leverde kwaliteitsvolle en grotendeels preventieve tandheelkundige prestaties die bijdroegen aan de houdbaarheid van het financieel stelsel van de verzekering voor geneeskundige verzorging. Ook de Kamer van eerste aanleg heeft de inhoudelijke integriteit van de tandheelkundige prestaties bevestigd door te stellen dat deze effectief en conform werden uitgevoerd.

Daarnaast bestond er ook bij de beroepsorganisatie E... – door wie hij geïnformeerd werd - onduidelijkheid over de interpretatie van de P-waarde en de gevolgen van de overschrijding hiervan.

Hij werd in het verleden al uitgebreid gecontroleerd door geïntimeerde. Er is toen geen enkele onregelmatigheid inzake zorgkwaliteit en/of fraude vastgesteld.

10 Het opleggen van een administratieve geldboete is facultatief. Deze kan ook gematigd worden en/of voorwaardelijk worden opgelegd.

De overschrijding van de P-waarde op zich, noch de mate hiervan volstaat om een administratieve geldboete op te leggen. Hij is overgegaan tot terugbetaling nadat de Kamer van eerste aanleg zich hierover uitsprak. Uit niets blijkt dat hij voor of tijdens de procedure in eerste aanleg op de hoogte was van het feit dat zijn interpretatie geen kans maakte voor een succesvolle beoordeling door de Kamer van eerste aanleg.

5 STANDPUNT VAN GEÏNTIMEERDE

11 De door de Kamer van eerste aanleg opgelegde administratieve geldboete dient te worden bevestigd. Geïntimeerde verwijst naar de motivering in de bestreden beslissing van de Kamer van eerste aanleg.

12 Geïntimeerde stelt verder dat artikel 6, § 19 van de Nomenclatuur uitvoering geeft aan artikel 35, § 1, lid 2 van de GvU-wet dat bepaalt dat wat betreft de in artikel 34, lid 1, 1°, e) bedoelde verstrekkingen, de Koning in de Nomenclatuur de parameters kan vastleggen op basis waarvan Hij het aantal verstrekkingen die geattesteerd kunnen worden binnen een bepaalde referentieperiode kan beperken tot een maximum.

De Raad van State heeft de legitimiteit van de doelstelling van deze nomenclatuur-regeling (= de kwaliteit van de zorgen waarborgen en de houdbaarheid van het financieel stelsel garanderen) bevestigd. De bepalingen van de Nomenclatuur zijn van openbare orde en moeten strikt toegepast worden. De vergoedingsvoorwaarden in kwestie zijn duidelijk en kunnen niet onder het mom van een teleologische interpretatie gewijzigd worden. Van iedere zorgverlener wordt verwacht dat hij de vigerende bepalingen van de Nomenclatuur die specifiek tot zijn beroepsdomein behoren, voldoende kent.

13 De inbreuken op de bepalingen van de Nomenclatuur zijn technische inbreuken. Het bewijs dat de dader het feit wetens en willens heeft gepleegd (moreel element) vloeit voort uit de overtreding zelf, met dien verstande evenwel dat de dader vrijuit gaat wanneer overmacht, onoverwinnelijke dwaling of een andere schulduitsluitingsgrond wordt aangetoond. Gelet evenwel op de duidelijke bewoordingen van de Nomenclatuur is in de voorliggende zaak geen sprake van overmacht of onoverwinnelijke dwaling.

6. BEOORDELING

6.1 Ontvankelijkheid van het hoger beroep

14 De betwiste beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 14 maart 2022 werd aan appelland ter kennis gebracht bij aangetekende brief van 17 maart 2022.

Het bij verzoekschrift van 14 april 2022 ingestelde hoger beroep is regelmatig naar vorm en termijn, wat door geïntimeerde overigens niet betwist wordt.

Het hoger beroep is ontvankelijk. Dit betekent dat de Kamer van beroep het beroep van appelland kan onderzoeken en beoordelen.

6.2 Gegrondheid van het hoger beroep

15 Het hoger beroep van appelland beperkt zich tot de betwisting van de hem opgelegde administratieve geldboete.

Hij voert aan dat hem geen administratieve geldboete kan worden opgelegd, enkel en alleen omdat hij er een interpretatie van de Nomenclatuur op nahield die niet door de rechtspraak werd aanvaard, maar waarbij hij zich thans wel heeft neergelegd. Hij wijst er bovendien op dat zijn interpretatie van de doelstelling van de Nomenclatuur (= het nastreven van kwalitatieve tandheelkunde én de financiële houdbaarheid van de ziekteverzekering) in overeenstemming is met de doelstellingen die de wetgever beoogde te bereiken door de invoering van het systeem van de P-waarde.

16 Krachtens artikel 142, § 1, 2° van de GvU-wet worden onverminderd eventuele strafrechtelijke- en/of tuchtrechtelijke sancties, aan de zorgverleners en gelijkgestelden die zich niet schikken naar de bepalingen van artikel 73bis, 2° de hiernavolgende maatregelen opgelegd : de terugbetaling van de waarde van de verstrekkingen die ten onrechte aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging werden ten laste gelegd en/of een administratieve geldboete van 5 % tot 150 % van de waarde van de terugbetaling, bij een inbreuk op de bepalingen van artikel 73bis, 2°.

De Kamer van beroep wijst erop dat de bepalingen van de Nomenclatuur van openbare orde zijn en strikt moeten worden toegepast, zonder enige toevoeging of weglating die

gesteund is op een eigen persoonlijke interpretatie, omwille van billijkheidgronden, sociale overwegingen en/of het belang en comfort van de patiënt (noot onder Arbh. Bergen 13 december 1995, *Inf. RIZIV* 1996/3, 365).

17 Het staat thans vast dat appellant een inbreuk gepleegd heeft op de bepalingen van de Nomenclatuur, zodat hem een sanctie onder de vorm van een administratieve geldboete kan worden opgelegd. Bedrieglijk opzet is hiervoor niet vereist. Goede trouw en/of de onwetendheid van de zorgverlener sluiten de toepassing van de wet, m.i.v. het opleggen van een administratieve geldboete, niet uit.

Bij het opleggen van een administratieve geldboete houdt de Kamer van beroep rekening met de aard en de objectieve ernst van de bewezen gebleven feiten, de omstandigheden waarin deze werden gepleegd, de persoonlijkheid van appellant en het beginsel dat de straftoemeting niet alleen de vergeldingsbehoefte, maar ook de preventie moet dienen. De op te leggen administratieve geldboete moet dan ook van aard zijn appellant ervan te weerhouden zich in de toekomst nog aan dergelijke feiten schuldig te maken, hem aan te sporen tot meer verantwoordelijkheidsbesef en tot het naleven van de wet.

18 Gelet op de afwezigheid van antecedenten in hoofde van appellant, gelet op het feit dat de door hem aangerekende verstrekkingen alle daadwerkelijk en conform werden uitgevoerd – gegeven dat door geïntimeerde nooit betwist werd – en gelet op het feit dat appellant de ten onrechte aangerekende verstrekkingen onmiddellijk na zijn veroordeling door de Kamer van eerste aanleg heeft terugbetaald aan het RIZIV, is de Kamer van beroep van oordeel dat op het in ondergeschikte orde geformuleerde verzoek van appellant kan worden ingegaan om hem slechts de minimale administratieve geldboete van 5% van de waarde van de ten onrechte aangerekende verstrekkingen op te leggen. Deze geldboete wordt bovendien voorzien van een volledig uitstel voor een termijn van 3 jaar.

Het beperkte hoger beroep van appellant is in die zin gegrond.

OM DIE REDENEN

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

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

Recht doende op tegenspraak.

Verklaart het beperkte hoger beroep van appellant ontvankelijk en gegrond.

Hervormt de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 14 maart 2022, voor zover bestreden, in de hierna volgende mate:

Veroordeelt appellant tot betaling aan het RIZIV van een administratieve geldboete van 5% van de waarde van ten onrechte aangerekende verstrekkingen, hetzij tot een bedrag van 5.659,43 euro en voorziet de tenuitvoerlegging van deze administratieve geldboete van een volledig uitstel gedurende een termijn van 3 jaar.

Bevestigt de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 14 maart 2022 voor het overige.

Aldus uitgesproken door de Voorzitter op de buitengewone openbare terechtzitting van 13 juni 2023 van de 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, 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 Sara SABLON, magistraat, Voorzitter van de Kamer van beroep.
- Martin VOLCKE, griffier.

Volgen de handtekeningen

De griffier,

De Voorzitter,

Martin VOLCKE

Sara SABLON

De Kamer van beroep die kennis neemt van de zaken die in het Nederlands behandeld moeten worden, die in die taal de zaak heeft gehoord en in die taal beraadslaagde, was samengesteld uit mevrouw Sara Sablon, magistraat, stemgerechtigd Voorzitter, dokter Els De Letter en dokter Viviane Van Elshocht, adviesgerechtigde leden voorgedragen door de verzekeringsinstellingen, alsmede de heer Frank De Neve en de heer Serafin Van Den Bosch, adviesgerechtigde leden voorgedragen door de representatieve verenigingen van tandheekkundigen.

De Kamer van beroep werd bijgestaan door Martin Volcke, griffier.

De beslissingen van de Kamer van beroep zijn van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad niettegenstaande beroep (art. 156, § 1, eerste lid GVO-wet van 14.07.1994). De sommen brengen van rechtswege intresten op tegen de wettelijke rentevoet in sociale zaken, zoals voorzien in artikel 2, §3 van de wet van 5 mei 1865 betreffende de lening tegen interest, vanaf de dertig dagen volgend op de kennisgeving van de beslissing (art. 156, § 1, tweede lid GVO-wet van 14.07.1994). Het cassatieberoep bij de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, schort de uitvoering de van de beslissing niet op (art. 156, § 2, tweede lid GVO-wet van 14.07.1994).

