

**KAMER VAN BEROEP**  
**BESLISSING d.d. 24/04/2023**  
**Algemeen rolnummer: NB-005-21**  
**2016-XXXXXX-G-XX-XXX-00016**  
**A.R.: 10/23**

**Betreft:**

Mevrouw **A...**, verpleegkundige, wonende te XXXX, XXXX, met Riziv-nummer: XXXX

Eerste appellante, verschijnt in persoon, bijgestaan door de heer C..., jurist te XXXX, XXXX.

en

**B...**, met maatschappelijke zetel te XXXX, XXXX met KBO nr.: XXXX

Tweede appellante, vertegenwoordigd door de heer C..., jurist te XXXX, XXXX.

**Tegen**

**RIZIV-DIENST VOOR GENEESKUNDIGE EVALUATIE EN CONTROLE**, openbare instelling van Sociale Zekerheid, met zetel te 1150 Brussel, Tervurenlaan, 211, KBO nr. 0206.653.946.

Geïntimeerde, voor wie zijn verschenen de heer D..., verpleegkundige-controleur en mevrouw E..., jurist, ambtenaren bij geïntimeerde.

\*

Op de openbare terechtzitting van 24 januari 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:

- het inleidend verzoekschrift van het RIZIV, Dienst voor Geneeskundige Evaluatie en Controle (hierna: DGEC) neergelegd ter griffie van de Kamer van eerste aanleg op 13 maart 2020;
- de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 19 april 2021, ter kennis gebracht met aangetekende brief van 21 april 2021;
- het verzoekschrift tot hoger beroep van de appellanten van 7 mei 2021, ontvangen op de griffie van de Kamer van beroep op 7 mei 2021;
- het (gecorrigeerd) verzoekschrift tot hoger beroep van de appellanten van 21 mei 2021, ontvangen op de griffie van de Kamer van beroep op 21 mei 2021;
- de beslissing van de Kamer van beroep van 25 mei 2022;
- de syntheseconclusies na heropening der debatten van de DGEC van 1 september 2022, neergelegd op de griffie van de Kamer beroep op 1 september 2022;
- de syntheseconclusies na heropening der debatten van de appellanten van 13 september 2022, ontvangen op de griffie van de Kamer beroep op 14 september 2022;
- de vaststelling van rechtsdag op 24 januari 2023.

Werden gehoord op de openbare terechtzitting van 24 januari 2023 in de uiteenzetting en herneming van hun middelen en conclusies

- de heer C... en mevrouw A... voor de appellanten.

- mevrouw E... en de heer D... voor geïntimeerde.

De debatten werden gesloten, de zaak werd in beraad genomen, werd voor uitspraak gesteld op 28 februari 2023 en werd wegens verder beraad verdaagd naar de zitting van heden.

## **2. DE BESLISSING VAN DE KAMER VAN BEROEP VAN 25 MEI 2022**

In de beslissing van 25 mei 2022 werd een overzicht gegeven van:

- de feiten en tenlasteleggingen (punt 3 van de tussenbeslissing);
- de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 19 april 2021 (punt 4);
- de beroepsgrievens (punt 5).

Bij dezelfde beslissing werd het hoger beroep ontvankelijk verklaard (punt 2).

De eerste tenlastelegging betreffende de niet uitgevoerde verstrekkingen werd bij gebrek aan bewijs niet weerhouden (punt 6.2.1.)

De Kamer van beroep besliste bijgevolg dat de terugvordering ongegrond is in zoverre gesteund op de eerste tenlastelegging voor de som van 20.539,16 euro, en dat er hiervoor geen geldboete kan worden opgelegd (punt 6.2.3. en 6.3.)

De tweede tenlastelegging betreffende de aanrekening van te hoge forfaitaire honoraria (toepassing van de zgn. Katz-schaal) werd weerhouden, met uitzondering van de inbreuken ten aanzien van verzekerde F... Ten aanzien van verzekerde G... werd opgemerkt dat de herleiding vooropgesteld door de DGEC aan te passen is (punt 6.2.2.).

De Kamer van beroep besloot ambtshalve tot de heropening van de debatten om de DGEC toe te laten het bedrag van de terugvordering voor tenlastelegging 2 aan te passen en de partijen hierover te horen (punt 6.2.3.)

De Kamer van beroep achtte het bovendien aangewezen om de partijen te horen in de actualisering van hun vordering en middelen, alvorens er werd geoordeeld over het opleggen van een geldboete voor de tweede tenlastelegging (punt 6.3.).

### **3. BEOORDELING**

#### **3.1. De terugvordering van de ten onrechte aangerekende verstrekkingen**

1. Bij beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 19 april 2021 werd het solidair terug te betalen bedrag bepaald op de som van 166.077,66 euro.

De samenstelling van dit bedrag is in detail opgenomen in de gevalbespreking en werd samengevat in de synthesesnota van de DGEC (cf. blz. 20).

Gelet op de hoger vermelde beslissing van de Kamer van beroep is het bedrag te verminderen met de som van 20.539,16 euro, aangerekend voor tenlastelegging 1.

Het bedrag van 145.538,50 euro, aangerekend voor tenlastelegging 2, diende conform dezelfde beslissing te worden herleid.

De DGEC heeft deze herberekening doorgevoerd en bekomt thans een bedrag van 132.599,55 euro.

Deze herleiding werd in de conclusies van de DGEC nader toegelicht aan de hand van cijfergegevens. Daaruit blijkt dat de oorspronkelijke bedragen, aangerekend op naam van de verzekerden F... en G..., in mindering zijn gebracht of werden aangepast werden conform de beslissing van de Kamer van beroep van 25 mei 2022.

Deze herberekening wordt niet betwist en kan worden bijgetreden.

De beslissing van de Kamer van eerste aanleg is dus te hervormen, in die zin dat het terug te betalen bedrag in hoofdsom wordt herleid naar **132.599,55 euro**.

### **3.2. De administratieve geldboete**

2. In de bestreden beslissing van de Kamer van eerste aanleg werd de vordering van de DGEC tot het opleggen van een administratieve geldboete aan mevrouw A... integraal gegrond verklaard. Deze boete werd bepaald op

- 200% van de waarde van de ten onrechte aangerekende prestaties onder tenlastelegging 1,
- 150% van de waarde van de ten onrechte aangerekende prestaties onder tenlastelegging 2

Er werd bovendien beslist dat er geen reden is tot uitstel.

3. Aangezien de eerste tenlastelegging niet weerhouden werd, kan er hiervoor geen geldboete worden opgelegd.

Over de geldboete die door de DGEC wordt gevorderd voor de tweede tenlastelegging, dient thans te worden geoordeeld.

#### **3.2.1. De vraag van mevrouw A... om geen boete op te leggen**

4. Mevrouw A... vraagt in hoofdorde dat er geen geldboete zou worden opgelegd.

De Kamer van beroep is van oordeel dat op deze vraag niet kan worden ingegaan.

Een correcte naleving van de bepalingen van de nomenclatuur raakt het maatschappelijk belang. De financiële noden in de ziekteverzekering zijn hoog. De middelen dienen correct te worden ingezet.

De inbreuken die mevrouw A... heeft begaan, hebben betrekking op de aanrekening van verstrekkingen waarvan de voorwaarden bepaald in de nomenclatuur niet vervuld zijn. Het betreft de overschatting van de afhankelijkheid van verzekerden en dit telkens gedurende een ruime periode en voor een bedrag van ruim 130.000 euro over een periode van 2 jaar en 4 maanden.

Deze inbreuken zijn ernstig en kunnen niet getolereerd worden. Zij wijzen op een gebrek aan verantwoordelijkheidszin bij de aanrekening van de prestaties door een zorgverlener als medewerker aan een openbare dienst. Zij hebben tevens een niet te verwaarlozen financiële impact tot gevolg ten nadele van de verplichte ziekteverzekering.

Het op grote schaal aanrekenen van hogere bedragen dan die waarop men als zorgverlener gerechtigd is, verantwoordt het opleggen van een sanctie als antwoord op deze foutieve aanpak en met het oog op een ontradend effect.

### 3.2.2. De hoogte van de boete

5. De hoogte van de boete is te bepalen conform artikel 142, § 1, 2° van de ZIV-wet.

Voor de inbreuken bedoeld onder tenlastelegging 2 betekent dit dat aan de zorgverlener een administratieve geldboete kan worden opgelegd van 5 % tot 150 % van de waarde van de terugbetaling.

De Kamer van eerste aanleg heeft een boete opgelegd van 150 %.

De DGEC vraagt dat deze beslissing wordt bevestigd. Dit komt op basis van het herleide bedrag van de waarde van de terugbetaling, neer op een boete van 198.899,325 euro voor tenlastelegging 2.

Mevrouw A... vraagt om de boete te bepalen op het minimum van 5% of 6.629,97 euro.

De Kamer van beroep is van oordeel dat een administratieve geldboete van 100% passend en proportioneel is, rekening houdend met de ernst van de inbreuken en met de omstandigheden waarin deze werden begaan.

De redenen hiervoor zijn de volgende.

- *Een minimumboete is niet passend*

6. Een minimumboete staat niet in verhouding tot de gemaakte fouten en kan evenmin geacht worden het vereiste ontradend effect te hebben.

De inbreuken betreffen het overschatten van de afhankelijkheidsgraad met 2 schalen.

Zoals opgemerkt door de DGEC, werden deze inbreuken bovendien meer dan eens begaan: het betreft 1 op 5 prestaties aangerekend door mevrouw A.... Dit wijst er op dat het niet louter gaat om een uitzonderlijke vergissing of misverstand. Het bedrag dat ten onrechte werd geïnd, is hoog.

Tenslotte kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat mevrouw A... intussen ook was gewaarschuwd voor inbreuken op de nomenclatuur, hetgeen aanleiding moest geven tot voorzichtigheid. Dit volgt vooreerst uit de veroordeling door het Comité in 2007 wegens de aanrekening van niet conforme prestaties voor een bedrag van 13.220,31 euro. Het feit dat deze dateert van 2007, betekent niet dat er sprake is van een foutloos verleden. Mevrouw A... werd vanaf april 2015 ook geconfronteerd met een nieuwe vordering, ingeleid door de DGEC voor de Kamer van eerste aanleg, op basis van onder meer overscoring. Ook dit kon aanzetten tot meer stiptheid in de dagdagelijkse evaluatie.

Gelet op de voorgaande waarschuwingen, de aard, de frequentie en de financiële gevolgen van de inbreuk kan er op de vraag om een minimumboete van 5% op te leggen, niet worden ingegaan.

- *De vraag om de maximumboete op te leggen*

7 De Kamer van beroep is van oordeel dat op de vraag van de DGEC om de maximumboete van 150% op te leggen, evenmin kan worden ingegaan.

De feiten die de DGEC, naast en samen met de ernst en de frequentie van de inbreuken, inroept als verzwarende omstandigheden, kunnen dit niet verantwoorden.

**8.** Dit geldt vooreerst voor de veroordeling door het Comité in 2007 wegens feiten vastgesteld in 2004.

Deze veroordeling geldt, zoals hoger vastgesteld, als waarschuwing, maar staaft het door de DGEC ingeroepen onophoudelijk misbruik van het budget van de ziekteverzekering niet. Er is sprake van een tijdsverloop van meer dan 10 jaar tussen de feiten vastgesteld in 2004 en de inbreuken die thans voorliggen.

**9.** Daarnaast beroept de DGEC zich op de beslissing van de Kamer van beroep van 19 juli 2017.

Daarbij werd mevrouw A... veroordeeld tot de terugbetaling (1) van de som van 43.648,65 euro voor niet-uitgevoerde prestaties en (2) van de som van 79.477,13 euro voor overscoring van de fysieks afhankelijkheidsgraad van de verzekerden. De boete voor de 1<sup>e</sup> tenlastelegging bedroeg 150% van de waarde van de terugbetaling en voor de 2<sup>de</sup> tenlastelegging 100%.

Deze veroordeling van 19 juli 2017 heeft betrekking op inbreuken in de periode van mei 2012 tot en met mei 2013.

De inbreuken die thans voorliggen, tonen niet aan dat de veroordeling van 19 juli 2017 zonder meer zou genegeerd zijn. De nieuwe inbreuken dateren immers grotendeels van voordien, nl. van 1 september 2015 tot 31 december 2017.

De procedure die voorafging aan de uitspraak van de Kamer van beroep van juli 2017, gold, zoals hoger vermeld, wel als een waarschuwing voor een correcte invulling van de Katz-schaal. Dit wordt ook in rekening gebracht bij de bepaling van geldboete op 100%.

**10.** De DGEC stelt tenslotte dat mevrouw A... dezelfde inbreuken ook na december 2017 is blijven herhalen.

Dit wordt echter betwist en wordt op het vlak van de overscoring niet aangetoond.

Er is sprake van een nieuwe beslissing van de Kamer van beroep van 26 november 2020, doch daarbij werd de vordering van de DGEC afgewezen als ongegrond.

Daarnaast wordt melding gemaakt van een beslissing van de Leidend ambtenaar van 24 juni 2019 tot schorsing van de derdebetalersregeling wegens aanwijzingen van bedrog. Mevrouw A... stelt dat het echter om hetzelfde dossier gaat, als dit waarin de Kamer van beroep de vordering van het DGEC heeft afgewezen. De DGEC gaat hierop niet in en toont ook niet aan dat de inbreuken zich bleven herhalen na december 2017.

- *De vaststelling van de boete op 100%*

**11.** Alle elementen in acht genomen, is de Kamer van beroep van oordeel dat een administratieve geldboete van 100% of 132.599,55 euro, passend voorkomt.

Dit doorstaat volgens de Kamer van beroep de toets van de proportionaliteit.

De argumenten die mevrouw A... aanbrengt om op basis van de hoogte van de boete tot het tegendeel te besluiten, worden niet gevolgd om volgende redenen.

**12.** Vooreerst moet worden herinnerd aan het feit dat de boete wordt berekend op basis van het ten onrechte geïnde bedrag.

De hoogte van de boete is dus evenredig aan de ernst van de inbreuk en aan het financieel voordeel dat ten onrechte werd bewerkstelligd.

**13.** Het argument van mevrouw A... dat een hoge boete zou neerkomen op een verbeurdverklaring van goederen of confiscatie van eigendom (in strijd met artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM), is ter zake niet terecht.

Aangezien er om de hierna vermelde redenen deels gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot uitstel van betaling, is dit niet aan de orde en wordt hierop ook niet verder ingegaan.

**14.** De kritiek op de wijze van onderzoek kan evenmin een reden zijn om de boete disproportioneel te achten.

De Kamer van beroep heeft zich intussen reeds heeft uitgesproken over deze kritiek bij de beoordeling van de al dan niet weerhouden inbreuken. Dit oordeel vormt de basis voor het opleggen van een boete. Dat dit uitgangspunt disproportioneel zou zijn blijkt niet. De hoger vermelde motieven spreken dit tegen (cf. randnr. 4 en 6).

**15.** Ten slotte stelt mevrouw A... dat een boete boven het minimum de vergelijking met de lagere geldboete die de correctionele rechtbank zou kunnen opleggen of die zou gelden voor inbreuken op het sociaal recht, niet kan doorstaan.

Deze stelling kan niet worden bijgetreden.

De vergelijking gaat vooreerst niet op in zoverre de feiten die aan de basis ervan liggen, verschillend zijn en een ander antwoord vergen omdat zij een ander (maatschappelijk) belang vertonen.

Bovendien is het feit dat de omvang van de boete in voorkomend geval lager ligt geen reden om te besluiten tot een mildere straf. Integendeel, een straf bestaande uit een gevangenisstraf en een geldboete, mag geacht worden strenger te zijn dan de straf die beperkt blijft tot een geldboete, ongeacht het bedrag (cf. Cass. 14 september 2011, P.11.0541.F., [www.juridat.be](http://www.juridat.be)).

De vergelijking met geldboetes voor misdrijven als opzettelijke slagen en verwondingen, onterende behandeling of verzuim van hulp aan iemand in groot gevaar, gaat dus niet op. Hetzelfde geldt voor een vergelijking met feiten die worden gekwalificeerd als oplichting, misbruik van vertrouwen of valsheid in geschrifte. In voorkomend geval krijgt de betrokkene immers te maken met een vervolging voor misdrijven die gestraft worden met een gevangenisstraf of opsluiting, al dan niet gepaard met een geldboete. Hetzelfde geldt in het geval er andere vrijheidsbeperkende maatregelen kunnen worden opgelegd, zoals het elektronisch toezicht.

Tenslotte kan de vergelijking met de inbreuken bepaald in het Sociaal Strafwetboek evenmin worden bijgetreden. Er wordt immers voorbijgegaan aan het feit dat de sanctie voor een inbreuk van niveau 4 eveneens kan bestaan uit een gevangenisstraf (cf. art. 101 Sociaal Strafwetboek) en dat de geldboetes naargelang de inbreuken te vermenigvuldigen zijn met het aantal betrokken personen (tot maximum x 100, art. 103 Sociaal Strafwetboek).

### **3.2.3. De vraag om de gunst van opschorting, geheel of gedeeltelijk uitstel**

**16.** Op de vraag om tot opschorting over te gaan, kan niet worden ingegaan. De regels in zake het opleggen van een administratieve geldboete zijn opgenomen in de ZIV-wet 1994. De mogelijkheid tot opschorting is daarin niet vervat.

**19.** Op de vraag om de geldboete gedeeltelijk met uitstel op te leggen, kan naar het oordeel van de Kamer van beroep wel worden ingegaan.

Deze mogelijkheid werd opgenomen in artikel 157, § 1 van de ZIV-wet 1994 en laat toe dat de re-integratie van mevrouw A..., zo zij zich onthoudt van nieuwe inbreuken en blijf geeft van schuldinzicht, niet extra wordt bezwaard.

In antwoord op de vragen gesteld in de beslissing van de Kamer van beroep van 25 mei 2022, toont mevrouw A... aan dat zij intussen werk heeft gemaakt van de betaling van een deel van de vergoeding voor de fouten uit het verleden. Volgens het overzicht van de afkortingen die zijn verricht in uitvoering van de voorgaande veroordeling van 19 juli 2017, werd intussen in totaal meer dan 80.000 euro afgekort. De maandelijkse afkortingen werden ook verhoogd van 2.000 euro naar 2.500 euro.

Mevrouw A... lijkt ook in te zien dat zij zelf stappen moet ondernemen om zich bij te scholen in de toepassing van de Katz-schaal of van de nomenclatuur in het algemeen. (cf. stukken 22-24 dossier mevrouw A...). Daarnaast is sprake van een opvolging van de toepassing van deze schaal in team (stukken 25a-r).

De kern van de zaak is uiteraard of dit zich voortaan vertaalt in een correcte toepassing van de nomenclatuur en of de richtlijnen over Katz-schaal voortaan stipt worden opgevolgd en dit op de vereiste regelmatige tijdstippen.

De Kamer van beroep beslist om mevrouw A... de kans te geven om dit te bewijzen en om de geldboete gedeeltelijk (nl. 60%) met uitstel op te leggen. In het geval zich nieuwe inbreuken zouden voordoen, vervalt dit echter en is de boete volledig te betalen.

**20.** Alle omstandigheden in acht genomen, bepaalt de Kamer van beroep de administratieve geldboete op 100 %, waarvan 40% of 53.039,82 euro effectief en 60 % of 79.559,73 euro met uitstel over een termijn van drie jaar.

De beslissing van de Kamer van eerste aanleg dient in overeenstemmende zin te worden hervormd.

### **3.3. De intrest**

Mevrouw A... en de B... vragen dat zou worden afgezien van de toekenning van intrest op de verschuldigde vergoedingen.

Op deze vraag kan niet worden ingegaan. Het komt de Kamer van beroep niet toe om daarover te beslissen.

De intrest is bepaald in artikel 156, §1, tweede lid van de ZIV-wet. Daarvan kan door de Kamer van beroep niet worden afgeweken.



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

Recht doende op tegenspraak.

Gelet op de beslissing van de Kamer van beroep van 25 mei 2022

De Kamer van beroep oordeelt verder in volgende zin.

- verklaart het hoger beroep van mevrouw A... en B..... gegrond als volgt;
- hervormt de bestreden beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 19 april 2021 en oordeelt opnieuw als volgt:
- verklaart de vordering van de DGEC ontvankelijk en deels gegrond;
- veroordeelt mevrouw A... en B... solidair tot terugbetaling aan het RIZIV van het bedrag van 132.599,55 euro.
- veroordeelt mevrouw A... tot betaling aan het RIZIV van een administratieve geldboete van 100% of 132.599,55 euro, waarvan 40% of 53.039,82 euro effectief en 60% of 79.559,73 euro met uitstel over een termijn van 3 jaar;
- wijst het meer gevorderde af als ongegrond.

Aldus uitgesproken door de Voorzitter op de buitengewone openbare terechtzitting van 24 april 2023 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, magistraat, Voorzitter van de Kamer van beroep
- Martin VOLCKE, griffier.

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 behandeld moeten worden, die in die taal de zaak heeft gehoord en in die taal beraadslaagde, was samengesteld uit mevrouw Marijke Demedts, magistraat, stemgerechtigd Voorzitter, dokter Els De Letter en dokter Sylvia Van Snick, adviesgerechtigde leden voorgedragen door de verzekeringsinstellingen, alsmede mevrouw Mimount El Abboudi en de heer Freddy Raymackers, adviesgerechtigde leden voorgedragen door de representatieve verenigingen van verpleegkundigen.

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 Gvu-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, waarbij de postdatum bewijskracht heeft (art. 156, § 1, tweede lid Gvu-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, derde lid Gvu-wet van 14.07.1994).**