

KAMER VAN BEROEP
BESLISSING d.d. 28/10/2025
Algemeen rolnummer: NA-004-24
2021-XXXXXX-G-XX-XXX-00010
A.R.: 18/25

Betreft:

Mevrouw **A...**, kinesitherapeute, wonend te XXXX, XXXX met Riziv nr.: 5XXXXXXX XXX.

Eerste appellante, die in persoon verschijnt

en

B..., met maatschappelijke zetel te XXXX, XXXX met KBO-nr.: XXXXXXXXXXXX.

Tweede appellante

Beiden, respectievelijk bijgestaan en vertegenwoordigd door hun raadsman Mr. C..., 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, Galileelaan, 5/01 met KBO-nr.: 0206.653.946

geïntimeerde, voor wie zijn verschenen, mevrouw D..., arts-inspecteur en de heer E..., jurist, ambtenaren bij geïntimeerde.

Op de openbare terechtzitting van 11 september 2025 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 gedingstukken, in het bijzonder:

- De beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 29.04.2024, ter kennis gegeven aan appellanten op 03.05.2024.
- De beroepsakte van appellanten van 28.05.2024, ontvangen op de griffie van de Kamer van beroep op 29.05.2024.
- De antwoordconclusies van geïntimeerde van 18.06.2024, neergelegd op de griffie van de Kamer van beroep op 19.06.2024.
- De syntheseconclusies van appellanten van 16.09.2024, ontvangen op de griffie van de Kamer van beroep op 17.09.2024.
- De aanvullende conclusies van geïntimeerde van 23.09.2024, neergelegd op de griffie van de Kamer van beroep op 23.09.2024.
- De vaststelling van rechtsdag op 11.09.2025.

Werden gehoord op de zitting van 11 september 2025:

- Meester C... voor de appellanten en mevrouw A..., eerste appellante,
- De heer E... en mevrouw D... voor de geïntimeerde.

De debatten worden gesloten, de zaak werd in beraad genomen en voor uitspraak gesteld op 28 oktober 2025, eerste nuttige zitting van de Kamer van beroep.

2. DE ONTVANKELIJKHEID VAN HET HOGER BEROEP

Het hoger beroep werd tijdig en regelmatig ingesteld. Het is ontvankelijk.

Dit betekent dat de Kamer van beroep de grieven van de appellanten kan onderzoeken en het geschil ten gronde kan beoordelen.

3. FEITEN EN TENLASTELEGGINGEN

3.1. Mevrouw A... is al meer dan 35 jaar actief als kinesist. Zij werkt als zelfstandige en heeft een praktijk te XXXX, waar zij sinds 2018 samenwerkt met kinesitherapeute F....

Mevrouw A... verklaart dat zij letterlijk leeft voor haar praktijk en op een dag heel veel patiënten behandelt vanuit een persoonlijke betrokkenheid en de wil om mensen te helpen.

3.2. De DGEC voerde een administratief onderzoek naar de aanrekening van prestaties aan de verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

Er werd vastgesteld dat mevrouw A... in de periode van 01/01/2019 tot 31/12/2019 een inbreuk beging op de wetgeving betreffende deze verzekering.

Het betreft meer bepaald een inbreuk op artikel 7, § 19 van de nomenclatuur van de geneeskundige verstrekkingen, opgenomen in bijlage aan het koninklijk besluit van 14 september 1984.

Dit artikel bepaalt:

“Art. 7.

(...)

§ 19 De verzekeringstegemoetkoming is onderworpen aan de volgende twee voorwaarden:

- voor een gegeven periode van drie maanden, mag per zorgverlener een maximum van 40.000 M-waarden worden aangerekend aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- voor een gegeven periode van één kalenderjaar mag per zorgverlener een maximum van 156.000 M-waarden worden aangerekend aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering.”

Voor de toepassing van deze bepaling, wordt elke verstrekking gewaardeerd op een aantal M-waarden. Zo staat een prestatie van 30 minuten voor een M-waarde 24 en een prestatie van 60 minuten voor een M-waarde 48.

3.3. De arts-inspecteur van de DGEC stelt voor het jaar 2019 een aanrekening van 334.184,16 M-waarden vast voor 248.655,52 euro.

De jaarlimiet van 156.000 M-waarden wordt met 178.184,16 M-waarden overschreden.

Het ten laste gelegde bedrag werd berekend door de gemiddelde waarde van één M-waarde in het jaar 2019 te berekenen. Bij de betrokken zorgverlener is één M-waarde in het jaar 2019 gelijk aan 0,744 euro (248.655,52/ 334.184,16).

Dit gemiddeld bedrag werd vermenigvuldigd met het aantal M-waarden die het maximaal toegelaten aantal M-waarden per jaar overschrijden. Voor het jaar 2019 is dit 178.184,16 M-waarden.

Het totaal bedrag te veel aangerekend aan de ziekteverzekering in de bovenvermelde periode bedraagt dus $0,744 \times 178.184,16 = \underline{132.569,02 \text{ euro}}$.

Voor het jaar 2019 komt dit overeen met 7.387 verstrekkingen. Deze 7.387 verstrekkingen zijn een verhouding van het aantal ten laste gelegde verstrekkingen ten opzichte van het totaal aantal verstrekkingen. Deze verhouding is dezelfde als de verhouding tussen het bedrag dat te veel werd aangerekend aan de ziekteverzekering (132.569,02 euro) en het totaal bedrag in 2019 (248.655,52 euro).

3.4. Omwille van de overschrijding van de jaarlimiet in 2019 besloot de DGEC tot een inbreuk op artikel 73bis, 2° van de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (afgekort: ZIV-wet).

Dit artikel verbiedt 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 ZIV-Wet, in haar uitvoeringsbesluiten en verordeningen, in de overeenkomsten en akkoorden afgesloten krachtens deze zelfde wet.

Het proces-verbaal van vaststelling werd opgemaakt op 15 december 2021 en werd die dag overgemaakt aan mevrouw A... en B....

3.5. Mevrouw A... erkent de overschrijding en heeft de som van 132.569,02 euro op 13 december 2022 volledig terugbetaald.

Zij benadrukt dat er geen sprake is van fictieve prestaties, noch van een vervalsing.

4. DE BESLISSING VAN DE LEIDEND AMBTENAAR

Bij beslissing van de Leidend ambtenaar van 1 juni 2023 werd

- vastgesteld dat de feiten vermeld in het proces-verbaal van 15 december 2021 voldoende bewezen zijn,
- geoordeeld dat deze feiten een inbreuk zijn op het artikel 73bis, 2° van de ZIV-wet,
- mevrouw A... veroordeeld tot terugbetaling van de som van 132.569,02 euro aan ten onrechte aangerekende verstrekkingen (art. 142, §1, 2° ZIV-Wet) en werd B... hoofdelijk veroordeeld tot betaling van dezelfde som (art. 164, tweede lid ZIV-wet). Er werd vastgesteld dat dit bedrag intussen vrijwillig was terugbetaald,
- mevrouw A... veroordeeld tot betaling van een administratieve geldboete van 100% van de waarde van de ten onrechte aangerekende prestaties, waarvan 50% effectief (of 66.284,51 euro) en 50% (of 66.284,51 euro) met uitstel gedurende een termijn van 3 jaar (art. 142, § 1, 2° ZIV-wet).

De appellanten tekenden beroep aan tegen deze beslissing.

5. BESTREDEN BESLISSING VAN DE KAMER VAN EERSTE AANLEG

Bij beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 29 april 2024 werd geoordeeld als volgt:

- de vordering in beroep werd ontvankelijk en in volgende mate gegrond verklaard.
- de beslissing van de Leidend Ambtenaar van 1 juni 2023 werd vernietigd voor wat betreft het bedrag van de opgelegde administratieve geldboete. Deze boete werd overeenkomstig artikel 142, § 1, 2° en artikel 157, § 1 van de ZIV-wet herleid tot 50% van de waarde van de verstrekkingen die ten onrechte aan de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging werden aangerekend, zijnde een administratieve geldboete van 66.284,51 euro.

De Kamer van eerste aanleg stelde vast dat de tenlastelegging op zich niet werd betwist door mevrouw A....

Voor wat betreft de administratieve geldboete werd de beslissing gemotiveerd als volgt:

- De internrechtelijke straf(proces)wetgeving werd niet van toepassing geacht omdat het gaat om een administratieve sanctie.
- De Kamer van eerste aanleg verwijst naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van 5 mei 2022 nr. 61/2022, waarin werd geoordeeld dat het de wetgever toekomt om te beslissen of het opportuun is strafsancties of administratieve sancties op te leggen, en dat de keuze niet discriminerend is. Er kunnen volgens dit arrest bijzonder zware straffen worden opgelegd in aangelegenheden die de grondrechten van burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.
- Het herhalend gedrag van mevrouw A... dat erin bestond dat zij zich jaar na jaar schuldig maakte aan een overschrijding van de jaarlijkse limiet gesteld aan de M-waarden, vormt geen geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.
- Het voorwerp van de huidige zaak is volgens de Kamer van eerste aanleg niet hetzelfde als de zaak die het voorwerp uitmaakt van de beslissing van dezelfde Kamer van 17 april 2023. Er is evenmin een reden om te spreken van eenheid van opzet of van gezag van gewijsde, noch om dezelfde verzachtende omstandigheden in aanmerking nemen.
- De Kamer oordeelde dat de rechten van verdediging van mevrouw A... niet geschonden zijn.
- Een geldboete van 50% werd passend en billijk geacht, rekening houdend met het feit dat het om de vierde overtreding gaat en de laatste herroepbaar was. De voorwaarden om de andere helft met uitstel op te leggen zijn volgens deze beslissing niet vervuld.

6. DE VORDERINGEN IN HOGER BEROEP

6.1. De vorderingen van de appellanten

De appellanten vorderen

- Vooraleer ten gronde te oordelen, volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt het artikel 169 ev. van de Wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1995 (GVU-wet) de artikelen 10, 11 van de Grondwet in die zin dat hij het opleggen van een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard er geen wettelijke regeling en matigingsmogelijkheid voorzien is bij de straffoemeting in het geval van een eenheid van opzet, terwijl dergelijke regeling en matigingsmogelijkheid gegeven het eenheid van opzet wel voorzien is in het sociaal strafrecht en het algemeen strafrecht.

- De vordering van de appellanten ontvankelijk en gegrond te verklaren;

- *In hoofddorde:*

De opgelegde administratieve geldboete van 100% voor een bedrag van 132.569,02 euro kwijt te schelden, minstens te zeggen voor recht dat er geen hogere bestraffing kan worden opgelegd in vergelijking met de bestraffing die finaal is opgelegd voor het kalenderjaar 2018;

- *In ondergeschikte orde:*

De opgelegde administratieve geldboete van 100% voor een bedrag van 132.569,02 euro te herleiden tot het wettelijke minimum van 5%;

- *In meer ondergeschikte orde:*

Een administratieve geldboete met uitstel op te leggen.

De terugbetaling te bevelen van alle bedragen die door het RIZIV werden geïnd in weerwil met het vonnis, te vermeerderen met de wettelijke vergoedende intresten.

Het RIZIV te veroordelen tot de kosten van het geding.

6.2. De vorderingen van de DGEC

De DGEC vraagt het hoger beroep ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren en de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 18 september 2024 integraal te bevestigen.

7. BEOORDELING

7.1. Wettelijke basis

1. Artikel 73bis, 2° van de ZIV-wet bepaalt:

“2° 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 142, § 1, 2° van de ZIV-wet bepaalt:

“§ 1. Onverminderd eventuele strafrechtelijke- en/of tuchtrechtelijke sancties, worden de zorgverleners en gelijkgestelden die zich niet schikken naar de bepalingen van artikel 73bis de hiernavolgende maatregelen opgelegd:

1° (...)

2° 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°.”

Artikel 7, § 19 van de nomenclatuur bepaalt met betrekking tot de kinesithérapie:

“§ 19. De verzekeringstegemoetkoming is onderworpen aan de volgende twee voorwaarden:

- voor een gegeven periode van drie maanden, mag per zorgverlener een maximum van 40.000 M-waarden worden aangerekend aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering;
- voor een gegeven periode van één kalenderjaar mag per zorgverlener een maximum van 156.000 M-waarden worden aangerekend aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering.

De bepalingen van de nomenclatuur zijn van openbare orde en moeten bijgevolg strikt worden toegepast (Cass. (3e k.) AR C.15.0213.N, 20 november 2017, Soc. Kron. 2018, afl. 9-10, 413).

7.2. Voorwerp van de betwisting

2. De DGEK stelde bij proces-verbaal van 15 december 2021 vast dat mevrouw A... in 2019 de voormelde grenzen bepaald voor de aanrekening van de prestaties aan de ziekte- en invaliditeitsverzekering heeft overschreden.

De inbreuk wordt op zich niet betwist.

Het ten onrechte aangerekende bedrag werd bepaald op 132.569,02 euro en werd vrijwillig terugbetaald.

3. Bij beslissing van de Leidend ambtenaar van 1 juni 2023 werd de inbreuk vastgesteld en de terugbetaling van de onterecht ontvangen som bevolen. Er werd tegelijk genoteerd dat deze ook was terugbetaald.

Daarnaast werd een administratieve geldboete opgelegd van 100%, waarvan de helft met uitstel.

Deze beslissing werd hervormd door de Kamer van eerste aanleg van 29 april 2024, in die zin dat de administratieve geldboete werd herleid tot een effectieve boete van 50% of 66.284,51 euro.

4. Mevrouw A... heeft hoger beroep ingesteld tegen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg. Zij vat de middelen in hoger beroep samen als volgt:

- a) Er kan geen hogere administratieve geldboete worden opgelegd dan voor het kalenderjaar 2018.

Mevrouw A... beroept zich op het proportionaliteitsbeginsel en op de motieven van de Kamer van eerste aanleg ten aanzien van de inbreuk in 2018 om de administratieve geldboete te verminderen tot 10%. Zij stelt dat dezelfde verzachtende omstandigheden gelden in de huidige zaak, alsook dat de voorwaarden voor herhaling, zoals bepaald in het strafrecht, niet vervuld zijn.

- b) Indien een zwaardere straftoemeting toch mogelijk wordt geacht, is het volgens mevrouw A... de vraag of dit evenredig is met het EVRM, de Grondwet en de algemene rechtsbeginselen. Zij verklaart dat zij zich omtrent de noodzaak van het stellen van een prejudiciële vraag houdt aan het oordeel van de Kamer van beroep.
- c) De appellanten vragen de beslissing van de Kamer van eerste aanleg te vernietigen wegens een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur. Zij stellen dat zij de uitnodiging van de Leidend ambtenaar om te worden gehoord, niet ontvangen hebben, dat zij via hun raadsman gevraagd hebben om te worden gehoord, maar dat de beslissing van de Leidend ambtenaar werd genomen vooraleer de geplande afspraak had plaatsgevonden.

5. De DGEK antwoordt samengevat op de voormelde middelen als volgt:

- a) De DGEK acht de geldboete van 50% proportioneel, rekening houdend met de voorgaande incidenten en de omvang van de overschrijding.

De DGEK betwist dat de verzachtende omstandigheden die door de Kamer van eerste aanleg ten aanzien van de inbreuken in 2018 in aanmerking zijn genomen, gezag van gewijsde zouden hebben of identiek zouden zijn aan de huidige zaak.

De artikelen van het Strafwetboek betreffende de herhaling zijn volgens de DGEK niet van toepassing.

- b) Het middel betreffende de evenredigheid met het EVRM, de Grondwet en de algemene rechtsbeginselen is volgens de DGEK al te vaag omschreven en niet ontvankelijk. Voor wat de prejudiciële vraag betreft, volstaat het volgens de DGEK om te verwijzen naar de beslissing van de Kamer van eerste aanleg hierover.
- c) De DGEK betwist de ingeroepen schending van de beginselen van behoorlijk bestuur. Voor de naleving van de hoorplicht wordt verwezen naar het ondertekend ontvangstbewijs betreffende de uitnodiging om de verweermiddelen naar voren te brengen. Ook de zorgvuldigheidsplicht werd volgens de DGEK nageleefd aangezien er voldoende reden was om aan te nemen dat de uitnodiging de appellanten had bereikt.

7.3. De schending van de beginselen van behoorlijk bestuur

6. De wet bepaalt dat de Leidend ambtenaar de overtreder en de (rechts)persoon die de prestaties voor eigen rekening heeft geïnd, op de hoogte brengt van de inbreuken die ten laste worden gelegd en hen uitnodigt binnen de 2 maanden hun verweermiddelen te bezorgen (art. 143, §2, derde lid ZIV-wet).

De appellanten stellen dat de beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn bij de beslissing van de Leidend ambtenaar van 1 juni 2023 omdat zij vooraf niet uitgenodigd werden om hun verweermiddelen uiteen te zetten en niet gehoord werden.

De DGEK betwisten dit omdat de appellanten bij aangetekende brief van 14 maart 2023 wel werden uitgenodigd om hun verweermiddelen uiteen te zetten.

7. De Kamer van beroep stelt vast dat er in dit verband 2 voor ontvangst ondertekende bewijzen van verzending worden voorgelegd.

De appellanten betwisten echter dat de handtekening op deze stukken die zou zijn van mevrouw A... en stellen dat de afspraak om te worden gehoord - die door hun raadsman werd gevraagd en is vastgelegd op 16 juni 2023 met de arts-

inspecteur – door de Leidend ambtenaar niet werd afgewacht om een beslissing te nemen.

Of dit volstaat om te besluiten dat de Leidend ambtenaar de wettelijke mogelijkheid om de verweermiddelen naar voren te brengen zou hebben miskend, is echter een andere vraag.

De uitnodiging werd conform de wet verzonden en de termijn van 2 maanden werd gerespecteerd.

Voor het overige werd niet aangetoond welke inbreuk de Leidend ambtenaar zou hebben begaan op de hoorplicht of op het zorgvuldigheidsbeginsel, al valt een eventueel intern misverstand over de timing van de beslissing te betreuren.

8. Ook aangenomen dat de beginselen van behoorlijk bestuur geschonden zijn, dient de Kamer van beroep op te merken dat de appellanten geen belang hebben bij dit middel.

Het is thans aan de Kamer van beroep om in laatste aanleg uitspraak te doen in deze zaak. De eigen beslissing van de Kamer van beroep komt in de plaats van de beslissing van de Kamer van eerste aanleg en van de Leidend ambtenaar, ongeacht of het beroep wordt ingewilligd of niet.

Zelfs aangenomen dat de beslissing van de Leidend ambtenaar te vernietigen is om de redenen die de appellanten inroepen, dan nog blijft de Kamer van beroep gehouden om over de grond van het geschil uitspraak te verlenen (cf. RvS 29 oktober 2007, nr. 176303, punt 3.4.4.1. met verwijzing naar punt 3.3.4.1.).

7.4. Het opleggen van een administratieve geldboete

9. De Kamer van eerste aanleg heeft een administratieve geldboete opgelegd van 50%.

De elementen die mevrouw A... aanhaalt, laten niet toe om te besluiten dat het opleggen van geldboete op zich onredelijk of ongepast zou zijn.

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 van de nomenclatuur niet vervuld zijn.

Zij hebben een niet te verwaarlozen financiële impact tot gevolg ten nadele van de verplichte ziekteverzekering. In de huidige zaak gaat het om meer dan 132.000 euro in 2019.

Bovendien blijkt het te gaan om de vierde overtreding, waarvan er reeds 2 hadden geleid tot waarschuwingen via beslissingen van de Leidend ambtenaar:

- de eerste overtreding is vastgesteld in 2012 en gaf aanleiding tot het opleggen van een terugbetaling van ongeveer 26.000 euro en een geldboete van 250 euro bij beslissing van de Leidend ambtenaar van 15 oktober 2013,
- de tweede overtreding is vastgesteld in 2017 voor inbreuken in 2015 en gaf aanleiding tot het opleggen van een terugbetaling van ongeveer 88.000 euro en een geldboete van 100%, waarvan de helft bij uitstel, bij beslissing van de Leidend ambtenaar van 6 juni 2018,
- de derde overtreding betreft inbreuken in 2018, waarvan de terug te betalen som ongeveer 108.000 euro bedroeg en waarvoor een boete is opgelegd van 100%, waarvan 90% met uitstel bij beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 17 april 2023 (stuk 4 dossier appellanten).

De beslissingen van de Leidend ambtenaar van 2013 en in het bijzonder van 2018 dienden mevrouw A... in 2019 tot voorzichtigheid aan te sporen.

Het aanrekenen van beduidend hogere bedragen aan de ziekteverzekering dan die waarop zij gerechtigd was, verantwoordt - ook bij gebrek aan frauduleus opzet - dat er naast de terugbetaling, een sanctie volgt als antwoord op de foutieve aanpak en met het oog op een ontradend effect.

Mevrouw A... vraagt om de boete voor de inbreuken van 2019 kwijt te schelden, maar haalt geen concrete argumenten aan om een boete niet passend te noemen.

Zij benadrukt dat er geen sprake is van fictieve prestaties noch van vervalsing, maar dit neemt niet weg dat de overschrijding van de grenzen van terugbetaling een duidelijke inbreuk uitmaakt.

Deze overschrijding kan noch individueel, laat staan op grote schaal, verantwoord of toegelaten worden en geeft bij herhaling aanleiding tot een boete.

7.5. Proportionaliteit en verzachtende omstandigheden

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

Dit betekent dat het gaat om een administratieve geldboete van 5 % tot 150 % van de waarde van de terugbetaling.

De Kamer van beroep beschikt in dit verband over de mogelijkheid de boete proportioneel op te leggen, rekening houdend met de ernst van de feiten, het repressieve en preventieve doel dat ermee beoogd wordt en met de verzachtende of verzwarende omstandigheden eigen aan de zaak.

11. Mevrouw A... vraagt in het beschikkend gedeelte van haar syntheseconclusie dat de boete zou worden bepaald op het minimum van 5%.

Dit wordt in de bespreking door haar niet nader toegelicht, noch gestaafd.

Een minimumboete van 5% staat naar het oordeel van de Kamer van beroep niet in verhouding tot de gemaakte fouten en omstandigheden in 2019.

De nomenclatuur is ten aanzien van de inbreuk duidelijk en de na te leven voorwaarden zijn niet voor interpretatie vatbaar. De inbreuk is op zich bovendien ernstig.

Gelet op de antecedenten in het verleden kan een minimumboete ook niet meer geacht worden het vereiste ontradend effect te hebben.

Op de desbetreffende vordering wordt bijgevolg niet ingegaan.

12. Mevrouw A... argumenteert in haar conclusies dat de straf niet kan hoger oplopen dan de boete bepaald op 10%, zoals beslist door de Kamer van eerste aanleg van 17 april 2023 voor de inbreuken in 2018.

De Kamer van beroep is van oordeel dat deze stelling niet kan worden gevolgd.

Het is juist dat een aantal omstandigheden, die door de Kamer van eerste aanleg in aanmerking zijn genomen in de beslissing van 17 april 2023, ook voor de huidige zaak opgaan.

De Kamer van beroep stelt, in dezelfde zin als de Kamer van eerste aanleg in 2023, vast:

- dat er voor 2019 nergens sprake is van fictieve prestaties, fraude of vervalsingen,
- dat de appellanten de ten onrechte ontvangen som vrijwillig terugbetaalden,
- dat mevrouw A... zich intussen laat bijstaan door een advocaat en de aanrekeningen (met aangepast programma) beter opvolgt om een overschrijding te vermijden,
- dat zij de normen in verband met het aantal aan te rekenen prestaties te goeder trouw heeft overschreden vanuit een persoonlijke wil om te helpen,
- dat zij intussen niet ver verwijderd is van de pensioenleeftijd.

De Kamer van beroep houdt ook rekening met het feit dat mevrouw A... daarnaast andere boetes te betalen heeft, hetzij omdat het uitstel verleend in 2018 vervalt of hetzij omdat er in 2020 nog een overschrijding werd vastgesteld.

Dit alles betekent echter nog niet dat een identieke boete van 10% op te leggen zou zijn.

De Kamer van beroep dient ook rekening te houden met de ernst van de inbreuk in 2019, waarbij er sprake is van een nog ruimere overschrijding van de maximaal toegelaten grens dan in 2018.

Tegelijk kan niet worden voorbijgegaan aan het feit dat mevrouw A... nog maar pas in juni 2018 een duidelijke waarschuwing kreeg in dit verband via de beslissing van de Leidend ambtenaar waarbij een terugvordering van meer dan 88.000 euro en een administratieve geldboete van 100%, deels met uitstel, was opgelegd. Deze waarschuwing blijkt in 2019 echter niet of nauwelijks te zijn opgevolgd.

Alle verzachtende omstandigheden in acht genomen, meent de Kamer van beroep dan ook dat voor de inbreuken in 2019 een geldboete van 15 % passend en proportioneel is.

13. Mevrouw A... stelt dat de boete niettemin te beperken is tot 10%, zoals beslist voor de inbreuken in 2018.

De juridische argumenten ter staving van deze stelling worden door de Kamer van beroep echter niet bijgetreden om volgende redenen:

- * Mevrouw A... beroept zich op het gezag van gewijsde verbonden aan de beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 17 april 2023.

De voorwaarden daartoe zijn ten aanzien van de huidige zaak echter niet vervuld.

Artikel 23 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt volgende cumulatieve toepassingsvoorwaarden: de gevorderde zaak moet dezelfde zijn, de vordering moet ongeacht de ingeroepen rechtsgrond berusten op dezelfde oorzaak en de vordering moet bestaan tussen dezelfde partijen en door hen en tegen hen in dezelfde hoedanigheid gesteld zijn ((G. DE BUYZER en S. LEDENT, Artikel 23 Ger.W. in X., Gerechtelijk recht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer, nr. 9; Cass. 7 mei 2020, C.19.0218.N).

De Kamer van beroep stelt vast dat de gevorderde zaak niet dezelfde is: de boete die door de DGEC werd gevorderd voor het jaar 2018, verschilt van de huidige vordering tot het opleggen van een boete van 50% of een bedrag van 66.284,51 euro.

De oorzaak van de vordering betreft het waarom van de vordering: het is de feitelijke grondslag van de vordering, het geheel van rechtsfeiten en rechtshandelingen waarop de vordering steunt.

Ook dit verschilt in beide zaken: voor wat betreft 2019 gaat het om een andere feitelijke overschrijding en onterechte aanrekening van andere prestaties in een andere periode, dan in 2018. Ook de omvang van de overschrijding verschilt onderling. Dat de wettelijke omschrijving van de inbreuk dezelfde is, betekent niet dat het om dezelfde rechtsfeiten en rechtshandelingen zou gaan.

Bijgevolg is de Kamer van beroep niet gebonden door het gezag van gewijsde.

- * Mevrouw A... verwijst naar de richtlijnen die de Federale Overheidsdienst Financiën voorschrijft in verband met een gelijktijdige vaststellingen van overtredingen van dezelfde aard en ernst.

De Kamer van beroep is echter niet gebonden door deze richtlijnen.

In de huidige zaak blijkt overigens niet dat het om een gelijktijdige vaststelling van overtredingen gaat.

- * Mevrouw A... haalt rechtspraak aan in verband met 'eerste overtredingen' die beide nog geen sanctie kennen.

Deze rechtspraak is ter zake niet aan de orde.

In de huidige zaak is er wel degelijk sprake van een voorafgaande kennis van een bestraffing op het ogenblik waarop de inbreuken in 2019 zijn begaan. Daarover was immers reeds in 2013 en 2018 beslist door de Leidend ambtenaar voor de eerste en tweede overtreding. Dat de inbreuken in 2018 nog geen aanleiding gaven tot een beslissing, doet hieraan geen afbreuk.

- * Verder beroept mevrouw A... zich op de bepalingen van artikel 54 tem 57 van het Strafwetboek om te stellen dat er slechts sprake kan zijn van een verzwaring van de straf na een vonnis of arrest dat in kracht van gewijsde is getreden.

Deze bepalingen, noch het aangewezen principe, zijn ter zake echter niet van toepassing te zijn.

De inbreuken door zorgverleners op de nomenclatuur worden niet bestraft overeenkomstig het Sociaal Strafwetboek, maar vervolgd overeenkomstig de artikelen 73, 73bis, 138 tot 140, 142 tot 146bis, 150, 156, 157, 164 en 174 van de ZIV-wet (art. 169, derde lid ZIV-wet).

- * Tenslotte wordt door mevrouw A... de vraag gesteld of een mogelijkheid tot strafverzwaring voor het jaar 2019 evenredig is met het EVRM, de Grondwet en/of de algemene rechtsbeginselen.

Terecht merkt de DGEC op dat dit middel al te vaag is opdat concreet verweer mogelijk is of hierover kan worden geoordeeld. Welke rechten er geschonden zouden zijn, wordt niet nader vermeld. Dat dit voor de hand zou liggen, blijkt evenmin.

Enkel in het beschikkend gedeelte vraagt mevrouw A... concreet om een mogelijke schending van het gelijkheidsbeginsel vooraf voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof en dit ten aanzien van het ontbreken van een (on)mogelijkheid tot matiging van een administratieve geldboete bij eenheid van opzet.

In dit verband volstaat het echter te herinneren aan het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 61/2022 van 5 mei 2022, aangehaald door de Kamer van eerste aanleg in de bestreden beslissing van 29 april 2024.

Daarin werd bepaald dat artikel 6 EVRM niet vereist dat op iedere persoon ten aanzien van wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, dezelfde maatregelen tot verzachting van de straf kunnen worden toegepast, als die welke de persoon geniet ten aanzien van wie een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd in de internrechtelijke betekenis. Het Grondwettelijk Hof oordeelde bovendien dat er geen schending is van het gelijkheidsbeginsel in zoverre het verschil in behandeling geen onevenredige beperking van de rechten van de betrokken personen met zich brengt (GwH 5 mei 2022, 61/2022).

In het kader van het hoger beroep wordt ten aanzien van de toepassing dit arrest, aangehaald door de Kamer van eerste aanleg, geen enkele grief geformuleerd door mevrouw A....

Er is dan ook geen aanleiding om over te gaan tot het stellen van een prejudiciële vraag. Deze blijkt intussen immers beantwoord te zijn door het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof (art. 26, §2, 2° van de bijzondere wet op het Grondwettelijk Hof).

14. De Kamer van beroep besluit dat de administratieve geldboete wordt bepaald op 15%.

De hoogte van het nominale bedrag staat in verhouding tot de ten onrechte aangerekende prestaties, aangezien het op deze basis wordt berekend.

De geldboete is gelijk aan $15\% \times 132.569,02 \text{ euro} = \underline{19.885,35 \text{ euro}}$.

7.6. De vraag tot uitstel

15. De mogelijkheid om de boete met uitstel op te leggen, werd opgenomen in artikel 157, § 1 van de ZIV-wet 1994.

Dit artikel 157 bepaalt:

“§ 1

De Leidend ambtenaar of de door hem aangewezen ambtenaar, de Kamer van eerste aanleg of de Kamer van beroep, kan beslissen dat het uitstel geheel of gedeeltelijk wordt toegestaan bij de uitvoering van de beslissingen waarmee een administratieve geldboete wordt opgelegd, bedoeld in artikel 142.

Het uitstel kan toegestaan worden gedurende één tot drie jaar, wanneer binnen de drie jaar voorafgaand aan de uitspraak, geen administratieve geldboete, noch een terugbetaling van ten onrechte aangerekende verstrekkingen aan de betrokkene werd opgelegd door een administratieve of jurisdictionele instantie, ingesteld binnen of bij het Instituut.

Het uitstel wordt van rechtswege herroepen wanneer de zorgverlener veroordeeld is vanwege een nieuwe inbreuk, bedoeld in artikel 73bis, gepleegd gedurende de proeftermijn.

§ 2 (...)”.

Mevrouw A... beantwoordt niet aan de voormelde voorwaarden.

Zoals hoger vermeld, werd er binnen de 3 jaar voorafgaand aan de huidige uitspraak een administratieve geldboete opgelegd door de Kamer van eerste aanleg, met name op 17 april 2023 voor de inbreuken die in 2018 zijn begaan.

7.7. De kosten van het geding

16. De appellanten vragen het RIZIV te veroordelen tot de kosten van het geding.

De bepalingen omtrent de kosten van het geding, zoals opgenomen in het Gerechtelijk Wetboek, zijn niet van toepassing op de Kamers van eerste aanleg en de Kamers van beroep (art. 144, §4 ZIV-Wet).

Er is evenmin een alternatieve regeling voorzien, noch aangewezen door de appellanten.

Op de vordering tot veroordeling van het RIZIV tot dergelijke kosten kan niet worden ingegaan bij gebrek aan enige rechtsgrond.

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, 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 beslist de Kamer van Beroep als volgt:

- verklaart het hoger beroep van mevrouw A... en B... ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond als volgt;

- hervormt de bestreden beslissing van de Kamer van eerste aanleg van 29 april 2024 in zoverre er uitspraak werd verleend over de administratieve geldboete.

De Kamer van beroep oordeelt over de vordering tot het opleggen van een administratieve geldboete opnieuw als volgt:

- veroordeelt mevrouw A... tot betaling aan het RIZIV van een administratieve geldboete van 15% x 132.569,02 euro = 19.885,35 euro
- zegt dat het RIZIV gehouden is tot terugbetaling van de sommen die intussen te veel zijn geïnd, te vermeerderen met de wettelijke intresten.
- wijst het meer gevorderde voor het overige af als ongegrond

Aldus uitgesproken door de Voorzitter op de buitengewone openbare terechtzitting van 28 oktober 2025 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
- de heer Martin Volcke, griffier

Volgen de handtekeningen:

Martin VOLCKE

Marijke DEMEDTS

Martin
Volcke
(Signature)
Digitally signed by Martin Volcke
(Signature)
Date: 2025.10.28
13:30:28 +01'00'

Marijke
Demedts
(Signature)
Digitally signed by Marijke Demedts
(Signature)
Date: 2025.10.28 13:35:51
+01'00'

De griffier,

De Voorzitter.

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 er in die taal over beraadslaagde, was samengesteld uit mevrouw Marijke Demedts, magistraat, stemgerechtigd Voorzitter, dokter Dessie Roothans en dokter Els De Letter, adviesgerechtigde leden voorgedragen door de verzekeringsinstellingen, alsmede uit de heer David Locus en mevrouw Ann Coppé, adviesgerechtigde leden voorgedragen door de representatieve verenigingen van kinesitherapeuten.

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

De beslissingen van de Kamer van eerste aanleg zijn van rechtswege uitvoerbaar bij voorraad niettegenstaande beroep (artikel 156, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994). De sommen brengen van rechtswege interesten op aan de wettelijke rentevoet na het verstrijken van een termijn van dertig dagen volgend op de kennisgeving van de beslissing van de Kamer van eerste aanleg (artikel 156, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994). Het beroep bij de Kamer van beroep schort de uitvoering van de beslissing niet op (artikel 156, § 2, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 14 juli 1994).