

zaaknummer: CUR201900439
beslissingsdatum: 6 mei 2022

MEDISCH TUCHT COLLEGE

BESLISSING

in de zaak van:

SVB BANKO DI SEGURO SOCIAL,
gevestigd in Curaçao,
klaagster,
gemachtigde: mr. R.A.P.H. Pols,

tegen

VERWEERDER, huisarts,
gevestigd in Curaçao,
verweerder,
gemachtigde: mr. drs. E. Kleist.

Partijen zullen hierna SVB en Verweerder genoemd worden.

1. Het procesverloop

1.1. De SVB heeft op 6 februari 2019 bij het Medisch Tucht College (hierna: "MTC") tegen Verweerder een klacht ingediend. Zijdens Verweerder is op 15 april 2019 een verweerschrift ingediend. De behandeling van de klacht is vervolgens bepaald op 21 juni 2019. Bij schrijven van de SVB van 20 juni 2019 is de behandeling van de klacht aangehouden in afwachting van de uitspraak in de administratiefrechtelijke procedure tussen partijen over hetzelfde feitencomplex (LAR: CUR2018-04023). Op 17 juli 2020 is uitspraak gedaan in de LAR-procedure. Bij brief van 28 oktober 2020 heeft de SVB het MTC verzocht de behandeling van de klacht voort te zetten. Op 25 november 2020 heeft de SVB een aanvullend klachtschrift bij het MTC ingediend. Op 23 december 2020 heeft Verweerder een aanvullend verweerschrift ingediend. De mondelinge behandeling is nader bepaald op 17 september 2021. Vervolgens is de zaak behandeld. Namens klaagster zijn verschenen de heer D. A. (accountmanager SVB) en de heer Ch. V.T. (controleur SVB) met hun gemachtigde voornoemd. Verweerder is verschenen vergezeld van zijn gemachtigde voornoemd. Partijen hebben het woord gevoerd en hebben hun standpunten toegelicht mede aan de hand pleitaantekeningen. Op 26 november 2021 hebben beide partijen een akte na behandeling ingediend. Partijen hebben vervolgens beiden een antwoordakte d.d. 26 januari 2022 ingediend

1.2. Uitspraak is nader bepaald op heden.

2. De feiten

- 2.1. Bij de SVB is er aan de hand van een statistische analyse in 2018 het vermoeden ontstaan dat er sprake was van afwijkend declaratiegedrag door Verweerder, huisarts, betreffende (spoed)huisvisities in 2016 en 2017.
- 2.2. De SVB heeft vervolgens een detailcontrole verricht, waarbij steekproefsgewijs door Verweerder ingediende declaraties zijn vergeleken met door de SVB verzekeringsinspecteurs afgenomen en vastgelegde verklaringen van verzekerden.
- 2.3. Naar aanleiding van voornoemde bevindingen heeft er op 12 april 2018 een gesprek tussen (leden van) de SVB en Verweerder plaatsgevonden. Van dat gesprek is een verslag opgemaakt. Na dat gesprek heeft Verweerder zijn declaratie 201710001204711 gecorrigeerd aan de hand van de definiëring van de begrippen: "huisvisites" en "spoedhuisvisites" door de SVB.
- 2.4. Op 1 juni 2018 heeft Verweerder een schriftelijk verzoek aan de SVB gericht om zijn huisartsenpraktijk over te mogen dragen aan dr. OPVOLGER.
- 2.5. Op 11 juni 2018 ontving Verweerder een beschikking van de SVB houdende de terugvordering van onrechtmatig gedeclareerde en uitbetaalde declaraties. Verweerder heeft schriftelijk tegen deze sanctie geprotesteerd (LAR-procedure (CUR2018-04023)). Aansluitend is Verweerder in beroep gegaan tegen de beschikking bij het Gerecht in Eerste Aanleg. In afwachting van de uitkomst daarvan is Verweerder reeds tot betaling van het gevorderde bedrag ad NAf 70.359,50 overgegaan, middels inhouding door de SVB.
- 2.6. Bij brief van 27 augustus 2018 heeft de SVB ingestemd met de door Verweerder verzochte praktijkovername per 1 september 2018. Per 1 september 2018 is Verweerder voorts door de SVB uitgeschreven als medewerkende van de SVB.
- 2.7. Op 6 februari 2019 heeft de SVB een klacht tegen Verweerder ingediend bij het MTC.
- 2.8. Op 17 juli 2020 heeft het gerecht uitspraak gedaan in de LAR-procedure. Het gerecht heeft na verstrekking van de afgenomen verklaringen door de SVB, voor zover van belang, als volgt overwogen:

"(...)

9. Het gerecht moet hier eerst de vraag beantwoorden of verweerder aannemelijk heeft gemaakt, wat eiser betwist, dat eiser over de periode structureel onrechtmatig heeft gedeclareerd voor visites.

9.1. Het buitensporige aantal door eiser over de periode gedeclareerde visites vormt daarvoor een sterke aanwijzing, maar is op zichzelf beschouwd onvoldoende om het verwijt jegens hem door de SVB aannemelijk gemaakt te achten. Daarbij tekent het Gerecht aan dat de stelling van eiser dienaangaande dat hij in vergelijking met zijn collega's zoveel meer visites

declareerde, omdat hij ze zelf deed, terwijl de collega's de visites uitbesteedden aan waarnemers, waardoor ze niet konden declareren, onbewezen is en ook niet overtuigt.

9.2. In de overgelegde verklaringen van verzekerden vindt het Gerecht wél voldoende feitelijke grondslag voor het oordeel dat de SVB haar verwijt aannemelijk heeft gemaakt. (...).

Van de tien door de SVB overgelegde verklaringen oordeelt het Gerecht er drie niet bruikbaar, namelijk P, A en W (...).

De overige zeven verklaringen acht het Gerecht betrouwbaar. Betrokkenen is eerst gevraagd of zij in de periode, gesplitst naar 2016 en 2017, visites hebben ontvangen en na hun eenduidige antwoord daarop. Werd ze de data van de gedeclareerde visites voorgelegd met de vraag of zij die kunnen bevestigen. Er is geen reden om aan te nemen dat betrokkenen zich niet zouden herinneren of ze de voorbije twee jaren herhaaldelijk eiser op visite hebben gehad of helemaal niet, of een enkele keer. (...).

Uit de door het Gerecht betrouwbaar geachte verklaringen volgt dat binnen de steekproef van 36 verzekerden, waarvoor eiser in de periode 97 visites heeft gedeclareerd, hij bij 7 van 55 visites onrechtmatig heeft gedeclareerd, en niet, zoals de SVB aanneemt, bij 9 van de 60. Daaruit volgt ook dat de door eiser overgelegde administratie niet betrouwbaar is.

Ook die gecorrigeerde uitkomst van de steekproef rechtvaardigt de conclusie dat de SVB aannemelijk heeft gemaakt dat eiser over de periode structureel onrechtmatig heeft gedeclareerd. De SVB was dus bevoegd tot terugvordering te besluiten.

(...).

10.2. (...). Op grond van de betrouwbaar geachte uitkomst van de steekproef is het gerecht van oordeel dat schattenderwijs ervan kan worden uitgegaan dat 20% van de declaraties over de periode voor visites onrechtmatig is. Het gerecht baseert dat percentage op de omstandigheid dat binnen de steekproef ten aanzien van bijna één op de vijf verzekerden vrijwel volledig onrechtmatig zijn gedeclareerd."

3. De Klacht

3.1. De SVB verwijt Verweerder dat hij declaraties bij de SVB heeft ingediend voor zorg die niet heeft plaatsgevonden (onrechtmatig declareren). Daardoor heeft Verweerder zich schuldig gemaakt aan gedragingen waarmee hij het vertrouwen in de stand der geneeskundigen heeft ondermijnd. Ondanks dat Verweerder geen medewerkende huisarts meer is van de SVB, kan hij wel waarnemen voor collega's. Daardoor bestaat het risico op recidive.

3.2. Verweerder heeft gemotiveerd verweer gevoerd.

3.3. Op de stellingen van partijen wordt hierna, voor zover van belang, nader ingegaan.

4. De beoordeling

4.1. Verweerder heeft primair de niet-ontvankelijkheid van de SVB bepleit stellende dat de SVB zich – kort samengevat – schuldig maakt aan misbruik van procesrecht door de tuchtklacht in te dienen. Voorts betwist Verweerder dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan onrechtmatig declaratiegedrag.

Niet-ontvankelijkheid

4.2. Verweerder stelt in het kader van zijn beroep op de niet-ontvankelijk van de SVB dat de hem verweten gedragingen niet onder de reikwijdte van de tuchtnormen zoals vervat in artikel 2 van de Landsverordening Medisch Tuchtrecht (LvMT) vallen. Die stelling van Verweerder gaat niet op. Volgens artikel 2 LvMT is Verweerder onderworpen aan tuchtrechtspraak ter zake van gedragingen waarmee hij het vertrouwen in de stand der geneeskundigen heeft ondermijnd. De aan Verweerder verweten gedragingen vallen onder deze tuchtnorm, omdat dit handelen voldoende weerslag heeft op het belang van de individuele gezondheidszorg. Indien voldoende aannemelijk wordt dat Verweerder zich schuldig heeft gemaakt aan het onrechtmatig declareren is sprake van handelen dat de waarden van het beroep in de kern raakt en dat het vertrouwen in het handelen van een arts wezenlijk aantast.

4.3. Verder voert Verweerder in dit kader aan dat de SVB oneigenlijk gebruik maakt van het tuchtrecht door een tuchtklacht in te dienen bovenop de reeds ingestelde administratiefrechtelijke procedure (LAR-procedure). Het LAR gerecht heeft bepaald dat Verweerder een bedrag aan de SVB dient terug te betalen uit hoofde van onrechtmatige declaraties. Door op basis van hetzelfde feitencomplex ook een tuchtklacht in te dienen wordt gehandeld in strijd met “una-via”-beginsel¹, nu het tuchtrecht moet worden aangemerkt als een ‘criminal charge’. Dat verweer slaagt niet. Vooropgesteld wordt dat het tuchtrecht een geheel eigen positie heeft. De tuchtrechter deelt zijn beoordelingskader van de LvMT met geen enkele andere rechter en heeft een eigen arsenaal aan tuchtmaatregelen waarover geen enkele andere instelling/organisatie of rechter beschikt. Voor zover Verweerder zich er op beroept dat de tuchtklacht is aan te merken als een ‘criminal charge’ als bedoeld in art. 6 EVRM, overweegt het gerecht als volgt. In de rechtspraak van het Europese Hof ter Bescherming van de Rechten van de Mens zijn criteria ontwikkeld ter beoordeling van de vraag of in concrete gevallen van overheidsingrijpen sprake is van een “criminal charge”. Toetsing aan deze criteria brengt mee dat de in de LvMT opgenomen tuchtrechtelijke procedure niet is aan te merken als de behandeling van een ‘criminal charge’. De tuchtrechtelijke procedure wordt volgens het wettelijk systeem immers niet tot het strafrecht gerekend doch tot disciplinair recht, dat ten doel heeft het bewaken en bevorderen van de kwaliteit van de gezondheidszorg. Het in de LvMT geregelde tuchtrecht bevat geen normen die de hele bevolking kunnen treffen en de op grond van de wet op te leggen maatregelen kunnen niet aangemerkt worden als strafrechtelijk van karakter. Van een dubbele bestraffing, zoals door Verweerder gesteld, is op grond van het voorgaande dus geen sprake. Het ‘una-via’-

¹De strekking van het una via-beginsel is dat, indien dezelfde gedraging zowel bestuurlijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, de keuze voor een der wegen op een gegeven moment definitief is.

zaaknummer: CUR201900439
beslissingsdatum: 6 mei 2022

beginsel waarop Verweerder zich beroept is mede gelet hierop ook niet geldend in het tuchtrecht in de gezondheidszorg.

4.4. De stelling van Verweerder dat de SVB voor een minder ingrijpend middel had kunnen kiezen door de rechtmatigheid van de ingediende declaraties te behandelen conform de regels van het Administratief Handhavingsbeleid Medewerkenden van de SVB in plaats van het tuchtrecht, stuit eveneens af tegen hetgeen hier voor is overwogen over de positie van het tuchtrecht. Het betreft de discretionaire bevoegdheid van de SVB om voor de disciplinaire rechtsgang via een klacht bij het MTC te kiezen.

4.5. Tot slot heeft Verweerder in dit kader nog betoogd dat de SVB onvoldoende belang heeft bij de klacht omdat Verweerder niet meer als meewerkend huisarts staat ingeschreven bij de SVB. Het MTC gaat hieraan voorbij nu aan het behandelen van tuchtklachten de bevordering van de kwaliteit van de gezondheidszorg ten grondslag ligt. Dat belang wordt bij behandeling van de klacht gediend, ongeacht of er nog sprake is van een recidiverisico.

4.6. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat de SVB ontvankelijk is in haar klacht.

Onrechtmatig gedeclareerd?

4.7. Verweerder bestrijdt dat hij in 2016 en 2017 bewust onjuist heeft gedeclareerd.

Verweerder voert in dat kader aan dat hij altijd heeft gehandeld volgens de richtlijnen. De definities van (spoed)huisvisites dateren pas van januari 2018. Na bekend worden daarvan heeft hij zijn declaratie aangepast. Hij is nooit gewaarschuwd dat zijn declaraties onjuist waren. Indien de SVB dat wel had gedaan, had hij daarop kunnen reageren. Verweerder heeft op enig moment zelf om correctie van een declaratie gevraagd, terwijl de uitkomst daarvan is door de SVB genegeerd. Verweerder benadrukt dat hij alleen (spoed)huisvisites heeft gedeclareerd als er zorginhoudelijk contact was geweest met de patiënt en/of met de familie over een urgente medische klacht. Verweerder bestrijdt de wijze van onderzoek door de SVB. De verklaringen zijn onbetrouwbaar en nader onderzoek door een onafhankelijke derde ontbreekt. Zowel het door de SVB als door de LAR rechter vastgestelde aantal onrechtmatige declaraties is gebaseerd op een gebrekkige en niet-objectief onderbouwde steekproef door de SVB, zonder dat daarbij is gekeken naar het onderliggende ziektebeeld. Aan het onderzoek door de SVB dient dan ook geen bewijs te worden ontleend, aldus Verweerder.

4.8. De SVB heeft met eigen onderzoeksgegevens (detailcontrole) aannemelijk gemaakt en onderbouwd dat er door Verweerder onrechtmatig is gedeclareerd. De detailcontrole bestond uit het vergelijken van de ingediende declaraties met verklaringen van de verzekerden daarover. Het lag op de weg van Verweerder om hiertegen concreet en onderbouwd verweer te voeren. In het bijzonder is Verweerder in de gelegenheid gesteld om aan de hand van zijn eigen administratieve gegevens - agenda's - (de noodzaak van) de (spoed)visites te onderbouwen. Verweerder heeft dat nagelaten. Zo heeft Verweerder onder meer geen onderbouwde toelichting gegeven op de 20 of meer gedeclareerde visites op een weekenddag. Voorts volgt uit een overzicht van Verweerder dat de diagnoses van nabehandeling van dien aard zijn dat zij geen huisvisite rechtvaardigen, zoals een 24/25 jarige met 9 visites in de

jaren 2016/2017 met de volgende respectievelijke diagnoses: keelpijn, hoofd- en rugpijn, wazig zien, en griep. Nu Verweerder heeft nagelaten concreet en onderbouwd verweer te voeren, moet van de juistheid van de onderzoeksresultaten van de SVB worden uitgegaan. Het wél gevoerde verweer, namelijk de door Verweerder aangedragen verklaringen voor en toelichting op het grote aantal gedeclareerde visites, geven geen verklaring voor het feit dat uit het onderzoek door de SVB en de in dat kader afgelegde getuigenverklaringen volgt dat er door Verweerder visites zijn gedeclareerd die hij niet heeft afgelegd. Het verweer van Verweerder dat de verklaringen die aan het onderzoek door de SVB ten grondslag liggen niet betrouwbaar en dus niet bruikbaar zijn, treft geen doel. De door Verweerder aangehaalde onvolkomenheden in de getuigenverklaringen zijn al beoordeeld door de LAR rechter. De LAR rechter heeft de verklaringen, op drie na, betrouwbaar geacht. Het gerecht ziet geen aanleiding om daar anders over te oordelen. Vaststaat dat hetgeen de (betrouwbaar geachte) getuigen hebben verklaard is gebaseerd op aan de getuige uit eigen waarneming bekende feiten over de aan hen afgelegde huisvisites en de ter zake door Verweerder gedeclareerde huisvisites. Hetgeen Verweerder tegen de betrouwbaarheid van deze verklaringen heeft ingebracht doet geen afbreuk aan de inhoud van die verklaringen. Evenmin wordt er aan de betrouwbaarheid van deze schriftelijke verklaringen afbreuk gedaan door de desbetreffende personen niet onder ede als getuige te horen. In dat kader is bovendien relevant dat de maatstaf in het medisch tuchtrecht is dat voldoende aannemelijk moet zijn dat de verweten gedragingen hebben plaatsgevonden. In het medisch tuchtrecht worden niet dezelfde eisen aan het leveren van bewijs gesteld als in het civiele recht.

4.9. Het bovenstaande leidt ertoe dat voldoende aannemelijk is geworden dat Verweerder zich in 2016 en 2017 schuldig heeft gemaakt aan onrechtmatig declaratiegedrag. Gelet op het afwijkende declaratiegedrag met betrekking tot de huisvisites en de daarbij behorende aan hem overgemaakte bedragen gedurende een afgebakende periode vlak voor overdracht van zijn praktijk aan een opvolgend huisarts, moet Verweerder zich er terdege van bewust zijn geweest dat er onjuist werd gedeclareerd. Verweerder bevestigt zelf dat hij in de jaren vóór 2016/2017 minder visites aflegde. De door Verweerder aangedragen verklaringen voor en toelichting op het grote aantal gedeclareerde visites in 2017/2017 zijn gemotiveerd betwist door de SVB en daartegenover door Verweerder niet of onvoldoende met objectieve gegevens onderbouwd. Die toelichting verklaart het afwijkende declaratiegedrag dus niet.

4.10. De conclusie is dat Verweerder in 2016/2017 bewust onrechtmatig heeft gedeclareerd. Declaratiefraude brengt de integriteit van de individuele gezondheidszorg in diskrediet. De patiënt mag er op vertrouwen dat de arts de kosten van een behandeling juist declareert, mede om daardoor als patiënt zelf niet ook in de problemen te komen. Aldus heeft Verweerder gehandeld in strijd met het belang en de goede naam van de individuele gezondheidszorg en door zijn handelen schade aan de beroepsgroep toegebracht door kernwaarden van de professie, waaronder betrouwbaarheid, zorgvuldigheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid met voeten te treden. De klacht slaagt dus. Daarvoor dient een maatregel te worden opgelegd. Naar het oordeel van het MTC kan ter zake met een waarschuwing worden volstaan. Het MTC heeft daarbij ten gunste van Verweerder rekening gehouden met het tijdsverloop (in de zin dat de klachtprocedure lang als een zwaard boven hem heeft gehangen), met het feit dat Verweerder reeds is

zaaknummer: CUR201900439
beslissingsdatum: 6 mei 2022

veroordeeld door de LAR-rechter en hij de teveel ontvangen bedragen al heeft terugbetaald, alsmede met het ontbreken van eerdere tuchtrechtelijke maatregelen. Om redenen aan het algemeen belang ontleend, bepaalt het MTC dat deze beslissing op na te noemen wijze zal worden gepubliceerd.

5. De beslissing

Het Medisch Tuchtcollege:

- 5.1. verklaart de klacht tegen Verweerder gegrond;
- 5.2. Legt op de maatregel van waarschuwing;
- 5.3. bepaalt dat een geanonimiseerde versie van deze beslissing met het oog op het algemeen belang bekend wordt gemaakt door plaatsing op de website van de Inspectie voor de Volksgezondheid.

Aldus gegeven door mr. S.M. Christiaan, voorzitter, drs. R.R. Voigt, medisch lid en drs. A. Roose, medisch lid en uitgesproken in tegenwoordigheid van de secretaris op 6 mei 2022.

Drs. Voigt en drs. Roose zijn buiten staat deze beslissing mede te ondertekenen.