

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.021 van 13 januari 2014
in de zaak A. 208.314/IX-8063**

In zake: Hilde GYBELS
woonplaats kiezend te 3550 Heusden-Zolder
Hemelrijk 85

tegen:

de HOGESCHOOL PXL,
voorheen de PROVINCIALE HOGESCHOOL LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 Hasselt
de Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 maart 2013, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 25 januari 2013 van de Provinciale Hogeschool Limburg, vertegenwoordigd door de [...] algemeen directeur, om [Hilde Gybels] ontslag te geven voor 60% van haar voltijdse statutaire opdracht [...] en/of van de beslissing van 28 januari 2013 van het directiecomité van de Provinciale Hogeschool Limburg om [Hilde Gybels] ontslag te geven voor 60% van haar voltijdse statutaire opdracht”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 januari 2014.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hugo Lamon, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van der Gucht heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster wordt op 25 januari 2000 aangesteld als voltijds lector in tijdelijk verband met een contract voor onbepaalde duur in het departement Business van de Provinciale Hogeschool Limburg (hierna ook afgekort tot PHL).

3.2. Op 28 augustus 2002 wordt verzoekster een evaluatie ‘goed’ toegekend en op 29 augustus 2008 een evaluatie ‘voldoende’.

3.3. Bij aangetekend schrijven van 26 juni 2012 stelt de verwerende partij verzoekster in kennis van haar ontslag ten belope van 40% van haar voltijdse statutaire opdracht, met een opzegtermijn van negen maanden vanaf 1 juli 2012. Dit ontslag wordt door verzoekster niet in rechte bestreden.

3.4. Met een aangetekend schrijven van 25 januari 2013 deelt de algemeen directeur van de PHL aan verzoekster het volgende mee:

“De Provinciale Hogeschool Limburg [...], vertegenwoordigd door de [...] algemeen directeur, betekent bij deze aan mevrouw Hilde Gybels, [...], dat hij ontslag geeft voor 60% van haar voltijdse statutaire opdracht (resterende 40% is reeds in opzeg) mits naleving van een opzegtermijn van 9 maanden. De opzegtermijn vangt aan op 1 februari 2013.”

3.5. Op 18 februari 2013 zendt verzoekster aan de algemeen directeur volgend e-mailbericht:

“Ik heb vandaag tijdens het gesprek met Dhr. [...] en Dhr. [...] weer een opsomming gekregen van allerlei (vage) redenen waarom ik niet kan functioneren op het dpt. Business.

Ondanks het feit dat dhr. [...] beweert dat ik dat blijf ontkennen (en daarvoor best ‘hulp ga zoeken’), begrijp ik de situatie ten volste, in die zin dat ik het zelf ook niet meer zie zitten om les te geven in het dpt. Business. Ik wil echter wel graag weten wat er precies fout loopt, zodat ik hieruit kan leren. Ik krijg echter nog steeds geen inzage in mijn dossier en de concrete klachten van studenten. Men beweert bv. dat ik foute oefeningen of oplossingen op oefeningen zou gegeven hebben, maar zegt me nooit welke dat dan zouden zijn. Er wordt nu zelfs verwezen naar het ‘coachingtraject van Creazy in april 2011’. Samen met nog een paar andere collega’s was ik toen ‘geselecteerd’ om [...] een feedbackvragenlijst in te vullen. Er was ons toen verzekerd dat dit niet zou worden gebruikt om iemand individueel te beoordelen, maar om te onderzoeken hoe de ‘sfeer’ was op het dpt. Business. Volgens Dhr. [...] heeft ook deze ‘coaching’ meegespeeld in mijn ontslag al begrijp ik niet hoe. Kortom, zoals uit onderstaande mail blijkt, moet ik mijn verzoek om een gedocumenteerde (en gefundeerde) motivatie richten aan U, want noch dhr. [...], noch dhr. [...] kunnen of willen mij deze op papier geven.

Ik hoop deze motivatie dan ook op deze manier (schriftelijk) te mogen ontvangen en dat er alsnog een oplossing uit de bus komt d.m.v. een administratieve taak.”

3.6. Bij aangetekend schrijven van 26 februari 2013 laat de algemeen directeur verzoekster het volgende weten:

“Het directiecomité heeft uw ontslag in haar zitting van 28/01/2013 beslist. U bent van deze beslissing door een aangetekend schrijven op de hoogte gebracht. Het ontslag van uw 60% opdracht binnen de Provinciale Hogeschool Limburg is ingegaan op 1/2/2013 met in acht name van een opzegperiode van 9 maanden.

Overeenkomstig de bepaling art. 95 zoals opgenomen in het hogeschooldecreet (Op schriftelijk verzoek van het personeelslid deelt het hogeschoolbestuur de motivatie van een opzeg mee ofwel bij geschrift tegen ontvangstbewijs ofwel bij aangetekend schrijven.) en naar aanleiding van uw schriftelijke vraag tot verduidelijking van de motivering van uw ontslag dat werd uitgesproken door het directiecomité kan ik u laten weten dat volgende argumenten tot deze beslissing hebben geleid:

- Veelvuldige klachten van studenten hadden vorig jaar reeds aanleiding gegeven tot een vermindering van opdracht van 100% naar 60%. Het huidige academiejaar is er, ondanks een wijziging in de taakfiches, nog steeds een ongewoon hoog aantal klachten van de studenten. Deze klachten hebben betrekking op de slordige aanpak, gebrekkige lesstructuur, onduidelijke bordschema's, meermaals maken van fouten en verkeerde interpretaties. Deze klachten werden opgetekend door de ombudspersoon, die optreedt als vertrouwenspersoon voor de studenten.

- De hogeschool is naar aanleiding van een aantal klachten van studenten en vaststelling door het opleidingshoofd genoodzaakt geweest in te grijpen en een bijkomende aanstelling van twee lectoren te moeten doen ten einde remediërend op te treden naar deze studenten ten einde klachten naar de examencommissie te vermijden. Er werd een duidelijk gebrek aan kennis en achterstand in leerstof bij deze studenten vastgesteld.

- Tijdens diverse klasbezoeken werd vastgesteld dat er een duidelijk verschil is in niveau van lesgeven van de gevorderde opleidingsonderdelen (vb Toegepaste Statistiek, Procedurele Java) en een basisopleidingsonderdeel (IT essentials). De opleiding Toegepaste Informatica is een professionele bachelor opleiding die studenten als professionals moet klaarstomen voor de arbeidsmarkt. Bij de gevorderde opleidingsonderdelen is tijdens de lesbezoeken vastgesteld dat de aanpak, lesstructuur en bordschema's getuigen van een gebrek aan logische opbouw en de student in de war brengen. De lesgever staat zenuwachtig voor haar groep studenten en maakt veelvoudig fouten. Soms moeten de studenten haar zelf verbeteren waardoor andere studenten hun vertrouwen in de lesgever verliezen. De duidelijkheid en ondersteuning die de lector aan de studenten moet geven ontbreekt.

- Een ongewoon hoog aantal studenten vraagt om in een andere groep met een andere lesgever te worden ingedeeld uit vrees niet te zullen slagen voor het opleidingsonderdeel.

- Uit de jaarlijkse bevraging van studenten over docenten (EVADOCS) zijn talloze opmerkingen naar boven gekomen die ondanks functione-

ringsgesprekken, coaching momenten en klasbezoeken niet tot een aanvaardbaar niveau voor de gespecialiseerde opleidingsonderdelen hebben geleid

- In bijlage wordt het overzicht toegevoegd van alle coachingsmomenten, overlegmomenten, klasbezoeken en functioneringsgesprekken.

- De dossierstukken/documenten op basis waarvan de beslissing tot uw ontslag genomen is, hebben betrekking op het academiejaar 2011-2012 en het lopende academiejaar 2012-2013.

Samenvattend is de hogeschool tot het besluit gekomen dat het algemeen niveau dat u bereikt voor een aantal belangrijke opleidingsonderdelen onvoldoende is om verder te kunnen functioneren in een professionele bachelor opleiding. Het aantal vakken waar het behaalde niveau wel voldoende is hebben een te kleine omvang om voor de opleiding een meerwaarde te kunnen zijn.”

IV. Precisering van het voorwerp van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat “de vermeende beslissing” die van de brief van 25 januari 2013 van de algemeen directeur zou uitgaan “geen rechtsgevolgen [doet] ontstaan” en alleszins door de beslissing van het directiecomité van 28 januari 2013 is opgeslorpt, zodat verzoekster enkel vermag op te komen tegen het besluit van het directiecomité van de PHL van 28 januari 2013, zoals haar meegedeeld bij brief van 26 februari 2013.

5. Verzoekster antwoordt dat het voor haar onduidelijk is door wie en wanneer de ontslagbeslissing werd genomen, zodat zij zich verplicht zag beide beslissingen aan te vechten.

Beoordeling

6. Verzoekster merkt terecht op dat de brief van 25 januari 2013 niet duidelijk maakt of de algemeen directeur zelf iets beslist heeft, of enkel als vertegenwoordiger van de PHL een beslissing meedeelt.

Artikel 21, 6°, van de statuten van de Provinciale Hogeschool Limburg bepaalt, een hier niet relevante uitzondering daargelaten, dat het directiecomité belast is met het aanstellen van tijdelijk personeel, zodat ook dit bestuursorgaan bevoegd is om dit personeel te ontslaan.

Het wordt in dat verband door geen van de partijen betwist – hoewel een afschrift van de beslissing in het administratief dossier ontbreekt – dat het directiecomité op 28 januari 2013 tot het ontslag van verzoekster heeft beslist.

Met de verwerende partij wordt aangenomen dat die beslissing de verzoekster grievende en door haar te bestrijden eindbeslissing is, die desgevallend in de plaats is gekomen van de al dan niet “vermeende” beslissing van de algemeen directeur – ze, met haar woorden, heeft “opgeslorpt” – zodat nog enkel de beslissing van het directiecomité als ontvankelijk bestreden rechtshandeling in het geding is. Voor alle duidelijkheid zij daarbij opgemerkt dat een nietigverklaring van deze beslissing de eventuele beslissing van de algemeen directeur niet doet “herleven”.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

7. De verwerende partij werpt op dat verzoekster zonder belang is bij haar beroep, omdat zij in haar e-mail van 18 februari 2013 zelf uitdrukkelijk aangeeft dat zij haar opdracht niet langer wenst uit te oefenen. Indien de Raad zou ingaan op het annulatieverzoek, zou er een door verzoekster niet gewilde toestand ontstaan, namelijk dat zij opnieuw zou dienen les te geven in het departement Business.

8. Verzoekster spreekt dit in de memorie van wederantwoord tegen. Zij wijst erop te zijn aangesteld als statutair lector aan de PHL en niet aan

het departement. Zij stelt niet dat zij geen enkele opdracht aan de PHL meer zou wensen. Zij geeft met deze e-mail dus niet te kennen in te stemmen met het gegeven ontslag, integendeel. Zij wijst erop dat de bedoelde e-mail op een emotioneel moment werd geschreven, na een door haar als frustrerend ervaren gesprek met het departementshoofd en de personeelsdirecteur, die haar bij haar vragen naar een motivatie van het ontslag met een kluitje in het riet stuurden. Het e-mailbericht van 18 februari 2013 had vooral tot doel een schriftelijke motivatie voor het gegeven ontslag te verkrijgen en kan geenszins als een instemming met het gegeven ontslag, of als een afstand van rechten worden aanzien. Door het nadien rechtsgeldig en tijdig indienen van een verzoekschrift tot nietigverklaring heeft zij duidelijk te kennen gegeven niet akkoord te kunnen gaan met het haar gegeven ontslag en wel degelijk belang te hebben bij de vernietiging hiervan.

9. De verwerende partij volhardt in haar laatste memorie in de exceptie. Volgens haar was verzoekster na het eerder al gegeven ontslag voor 40% en de overlegmomenten, perfect op de hoogte van de problematiek en zag zij ook in dat de voortzetting van de aanstelling niet wenselijk is. Zij gaf aan zich bij de situatie te willen neerleggen.

Beoordeling

10. De Raad van State kan het betoog van verzoekster volledig bijvallen. Met de e-mail van 18 februari 2013 beoogt verzoekster in essentie de redenen te achterhalen voor het ontslag. Nadat zij kennis kreeg van de uitgeschreven motivering heeft verzoekster tijdig een annulatieberoep ingediend. Een veeleer emotionele zinsnede in een e-mail waarbij verzoekster laat verstaan het niet meer te zien zitten om les te geven in het departement, kan niet als een afstand van recht of een uitdrukkelijke berusting worden opgevat die haar het belang zou ontnemen om haar ontslag alsnog in rechte te bestrijden. Overigens schrijft verzoekster in diezelfde e-mail ook te hopen “dat er alsnog een oplossing uit de bus komt d.m.v. een administratieve taak”, wat er ook op wijst dat zij de rechtsband met de verwerende partij geenszins definitief wou verbreken.

11. De exceptie wordt verworpen.

VI. Onderzoek van het vierde middel

Standpunt van de partijen

12. Verzoekster voert in een vierde middel de schending aan van de hoorplicht:

“Volgens Uw Raad van State is het ‘een beginsel van behoorlijk bestuur dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen’.

Verzoekende partij meent dat een ontslag – na meer dan 12 jaar anciënniteit – inderdaad een zeer ernstige maatregel is, die – althans volgens de motivatie die verwerende partij opgeeft – gegrond is op het persoonlijk gedrag van verzoekende partij, en die van aard is om haar belangen zwaar aan te tasten.

Nu verwerende partij de aangevochten beslissing genomen heeft, zonder verzoekende partij hieromtrent te horen, heeft zij zich schuldig gemaakt aan een schending van de hoorplicht.”

13. De verwerende partij wijst erop dat er geen normatieve verplichting bestaat tot het voorafgaand horen van een personeelslid met een contract van tijdelijke aanstelling dat wordt ontslagen.

Volgens artikel 95, tweede lid, van het hogescholendecreet (decreet van 13 juli 1994 ‘betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap’) moet het hogeschoolbestuur op schriftelijk verzoek van het personeelslid de motivatie van een opzeg mededelen. Het decreet vereist dus slechts een verantwoording *a posteriori*, waarvan niet ter discussie staat dat deze werd medegedeeld.

Overigens, zo merkt de verwerende partij op, voorziet het hogescholendecreet in specifieke sancties in geval de voorschriften van een ontslag niet werden gevolgd. Krachtens art. 96*bis* van het hogescholendecreet moet de hogeschool in dat geval een opzeggingsvergoeding betalen. Daargelaten de vraag

of *in casu* verzoekster vooraf had moeten worden gehoord, heeft deze specifieke wettelijke bescherming tot gevolg dat bij het niet-nakomen van de wettelijke verplichtingen het personeelslid recht heeft op compenserende vergoedingen die tot de bevoegdheid van de gewone rechter behoren. Aldus verschilt de situatie met die van ambtenaren die zich bij ontslag niet op een dergelijke wettelijke regeling kunnen beroepen.

Verzoekster kan volgens de verwerende partij niet beweren onwetend te zijn van de feiten die ten grondslag hebben gelegen aan de bestreden beslissing en van de gevolgen die hieraan zouden worden verbonden. Er werd reeds eerder een einde gemaakt aan een deel van haar aanstelling (40 %) wegens haar slechte functioneren. Zij heeft zich daar toen bij neergelegd, omdat zij zich ook goed bewust was van de situatie.

De specifieke omstandigheden van deze zaak maken overigens dat het horen geen enkel nuttig effect gehad zou hebben.

Beoordeling

14. In zoverre de verwerende partij met haar overwegingen omtrent artikel 96*bis* van het hogescholendecreet beoogt een exceptie op te werpen over de rechtsmacht van de Raad van State, of zelfs beoogt te argumenteren dat zij vermag zich aan haar “wettelijke verplichtingen” te onttrekken, voor zover zij maar een compenserende vergoeding betaalt, zij opgemerkt dat de Raad zich hierover reeds heeft uitgesproken bij arrest nr. 209.559 van 7 december 2010 inzake Verlinde.

In dit arrest overwoog de Raad het volgende:

“Verwerende partij leest artikel 96*bis* alsof het aan het hogeschoolbestuur de mogelijkheid geeft om, naast de wijzen van beëindiging van een aanstelling met of zonder opzeggingstermijn als beschreven in artikel 92 daarenboven steeds, en zonder reden, een einde [te] stellen aan een aanstelling of een benoeming, mits het daarbij een welbepaalde opzegvergoe-

ding uitkeert. Volgens haar interpretatie staat deze ‘ontslagbescherming’ haaks op het annulatiecontentieux, wat dan moet betekenen dat de decreetgever deze beslissingen aan het oordeel van de Raad van State heeft onttrokken.

Die lezing kan de Raad van State onmogelijk bijvallen. Artikel 92, § 1, van het hogescholendecreet somt de gevallen op waarbij aan de aanstelling van rechtswege en zonder opzeg een einde komt; artikel 92, § 2, zijn ál de ‘andere’ gevallen: dit artikel is exhaustief. De decreetgever heeft met het mechanisme van artikel 96*bis* enkel in een sanctie willen voorzien voor de miskenning van zijn voorschriften inzake opzeggingstermijn of motiveringsplicht. Dat de decreetgever hierdoor de rechtsmacht van de Raad van State heeft willen uitschakelen, valt in bedoeld artikel alleszins niet uitdrukkelijk te lezen. Aangezien daarenboven de decreetgever in beginsel niet bevoegd is om de bestuursrechtspraak te regelen, mag die bedoeling er ook niet op indirecte wijze uit worden afgeleid. Het sanctiemechanisme sluit geenszins uit dat de bevoegde rechter – te dezen de annulatierechter – de wettigheid van de beslissing beoordeelt. Het zal aan de daarvoor bevoegde rechter toevallen – de civiele rechter – om uit te maken in welke gevallen de bij artikel 96*bis* bedoelde vergoeding verschuldigd is, en of en hoe daarbij rekening moet worden gehouden met een eventueel tussengekomen nietigverklaring.”

De Raad leest in het betoog van de verwerende partij geen nieuwe argumenten en ziet geen reden, om het thans anders te zien.

Aldus vormt het bestaan van een sanctiemechanisme zoals beschreven in artikel 96*bis* van het hogescholendecreet geen vrijbrief voor het bestuur om verplichtingen die op hem rusten te veronachtzamen.

15. Mét de verwerende partij mag worden vastgesteld dat de toepasselijke regelgeving die het ontslag van een tijdelijk voor onbepaalde duur aangesteld personeelslid beheerst, het op enigerlei wijze horen van dit personeelslid niet uitdrukkelijk oplegt als een aan het ontslag noodzakelijk voorafgaande vormvereiste.

Verzoekster voert ook niet de schending aan van een rechtspositiebepaling, maar wel van de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De hoorplicht vindt als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur geen toepassing wanneer de betrokken regelgeving de rechten van de bestuurde expliciet regelt. De verwerende partij toont evenwel niet aan dat te dezen voorafgaand aan het ontslag of door middel van een georganiseerd administratief beroep een vooraf opgelegde procedure moest worden gevolgd – en werd gevolgd – die het personeelslid de mogelijkheid biedt zijn zienswijze op welke manier ook nuttig aan het bestuur voor te leggen. Integendeel, de verwerende partij onderstreept net het ontbreken van elke normatieve regeling. Het gegeven dat het ontslag *a posteriori* gemotiveerd moet worden, kan zulk een regeling bezwaarlijk vervangen.

16. Het kan moeilijk worden betwist dat het ontslag van een voor onbepaalde duur aangesteld personeelslid een ingrijpende maatregel is die de rechtstoestand van dat personeelslid wijzigt en van aard is om de belangen van dat personeelslid op meer dan geringe wijze nadelig te raken. Uit de hiervóór weergegeven motivering blijkt overigens ook dat dit ontslag steunt op gegevens met betrekking tot verzoekster die haar als een tekortkoming worden aangerekend.

Een dergelijke beslissing mag, zelfs bij ontstentenis van een bepaling die zulks uitdrukkelijk voorschrijft, slechts worden genomen nadat de betrokkene de gelegenheid heeft gehad minstens haar standpunt te doen kennen, waarbij zowel de aard van de overwogen maatregel als de motieven ervan vooraf aan de betrokkene moeten worden medegedeeld en waarbij zij over een redelijke termijn moet kunnen beschikken om haar standpunt voor te bereiden.

Aan die voorwaarden heeft de verwerende partij op geen enkele wijze voldaan, hetgeen zij overigens niet eens betwist.

Dat verzoekster op de hoogte was van het feit dat er nog steeds klachten waren over haar wijze van lesgeven, volstaat niet om de toepassing van het ingeroepen beginsel af te wijzen. Evenmin volstaat daartoe het gegeven dat

zij om haar moverende redenen zich kon verzoenen met het eerder gegeven ontslag voor 40%.

17. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van het directiecomité van de Provinciale Hogeschool Limburg van 28 januari 2013 om Hilde Gybels ontslag te geven voor 60% van haar voltijdse statutaire opdracht.

2. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 13 januari 2014, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren