

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 243.363 van 10 januari 2019  
in de zaak A. 217.660/VII-39.545.**

In zake : Karin DAWSON  
wonende te 2600 Berchem - Antwerpen  
Lappersbrug 15  
alwaar woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Bart Staelens  
kantoor houdend te 8000 Brugge  
Gerard Davidstraat 46, bus 1  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 10 november 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 21 april 2015, houdende stopzetting van de opleiding van Dr. Karin Dawson tot geneesheer-specialist in de röntgendiagnose.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. Bij arrest nr. 234.382 van 14 april 2016 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Anja Somers heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

Bij arrest nr. 242.289 van 11 september 2018 is een verzoek tot wraking verworpen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 oktober 2018.

Kamervoorzitter Eric Brewaeys heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, die in persoon verschijnt, en advocaat Veerle Huysman, die loco advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Anja Somers 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 start op 1 september 2009 als arts-specialist-in-opleiding radiologie aan het UZ Brussel.

3.2. Op 24 november 2009 dient zij bij de minister van Volksgezondheid haar stageplan in voor de bijzondere beroepstitel “geneesheer-specialist in de röntgendiagnose”. Dit plan wordt op 14 januari 2010 goedgekeurd.

3.3. De evaluatie door de stagemeester vermeldt scores van 2 tot 3 op 5. Er wordt vermeld dat de kandidaat momenteel nog niet het niveau heeft bereikt dat basisonderzoeken zelfstandig kunnen worden afgewerkt. Er zijn momenteel nog moeilijkheden om gemaakte afspraken na te leven. Het contact met collega's loopt moeizaam. Voor het eerste opleidingsjaar evalueert de erkenningscommissie “gunstig”. Na onderling overleg werd overeengekomen om de opleiding van verzoekster met zes maanden te verlengen.

3.4. Verzoekster wordt opgeroepen om op 22 juni 2011 voor de erkenningscommissie te verschijnen. Haar stagemeester voor het tweede opleidingsjaar maakt melding van enkele problemen en incidenten. Met een schrijven van 5 april 2011 wordt de voorzitter van de erkenningscommissie op de hoogte gebracht over twee incidenten die zich hebben voorgedaan tijdens de wacht van 26 maart 2011.

3.5. Het evaluatieformulier door de stagemeester vermeldt scores van 2 tot 3 op 5 en maakt melding van problemen in verband met de kandidaat, de verlenging van de opleiding, een moeilijke start, ... .

3.6. Voor het tweede opleidingsjaar evalueert de erkenningscommissie “gunstig”.

Verzoekster wordt uitgenodigd om op 14 juni 2012 voor de erkenningscommissie radiodiagnose te verschijnen.

3.7. Voor het derde opleidingsjaar luidt de evaluatie “OK”.

Verzoekster vermeldt op de zitting van de erkenningscommissie problemen in verband met de inhoud van haar opleiding, haar stagemeester, de slechte evaluatie die te wijten zou zijn aan de opleiders, gevallen van pesten en mobbing.

3.8. Met een schrijven van 14 januari 2014 wordt verzoekster er (onder meer) van op de hoogte gebracht dat een brief naar de erkenningscommissie wordt verstuurd betreffende haar evaluatie met als inhoud dat er een conflict is tussen verzoekster en de stagemeester/stageplaats. Hierdoor lijkt het voortzetten van haar opleiding op haar huidige stageplaats (UZ Brussel) niet langer mogelijk. Er zal worden gezocht naar een nieuwe stageplaats.

3.9. Het beoordelingsverslag van 12 februari 2014 van het diensthoofd stagemeester vermeldt voor het vijfde opleidingsjaar enkele keren “onaanvaardbaar”.

3.10. Op 14 maart 2014 meldt verzoeksters stagemeester per e-mail enkele problemen die zich hebben voorgedaan. Hij geeft aan dat verdere opleiding zo niet mogelijk is en de kwaliteit van de klinische zorgen zo niet kan worden gewaarborgd. Verzoekster wordt de toegang tot de urgentie ontzegd. De erkenningscommissie wordt verzocht om alle stappen te nemen om naar een snelle oplossing te gaan.

3.11. Op 7 april 2014 wordt verzoekster per e-mail en per aangetekend schrijven ervan op de hoogte gebracht dat zij dient te verschijnen voor de erkenningscommissie op basis van artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen (hierna: koninklijk besluit van 21 april 1983) naar aanleiding van een ongunstige evaluatie van haar stageperiode in het

ZNA Middelheim. Er werd kennis genomen van haar getuigenis en de documenten inzake mobbing.

3.12. Verzoekster informeert op 18 april 2014 naar de precieze redenen waarom zij dient te verschijnen, waarbij zij vermeldt dat zij dit liever wenst te vermijden. De erkenningscommissie bevestigt dat de afspraak wordt verzet naar juni. Op 2 mei 2014 informeert de erkenningscommissie verzoekster over de redenen waarom zij dient te verschijnen, een nieuwe uitnodiging voor de zitting van 25 juni 2014 en de gevolgen van niet-verschijning.

Verzoekster verschijnt niet.

3.13. De erkenningscommissie vaardigt een delegatie af van twee leden om verzoekster te horen.

Verzoekster dient op 23 juni 2014 een met redenen omklede klacht in bij de Externe Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk (hierna: Idewe).

3.14. Op 1 juli 2014 vraagt verzoekster alsnog te worden gehoord. Na enkele voorstellen, wordt 15 juli 2014 vastgesteld als nieuwe datum. Op 7 juli laat verzoekster per e-mail weten dat zij niet aanwezig zal zijn. Ondertussen werd juridisch advies ingewonnen door verzoeksters stagemeeester over de mogelijkheid om verzoekster de toegang tot de dienst te ontzeggen.

3.15. Verzoeksters stagemeeester dringt op 4 augustus 2014 opnieuw aan op een snelle beslissing van de erkenningscommissie.

3.16. Opnieuw worden per e-mail data voorgelegd aan verzoekster om alsnog gehoord te worden. Verzoekster bezorgt haar “verweerdossier”. Op 19 augustus 2014 vindt er een gesprek plaats met één van de afgevaardigde leden van de erkenningscommissie. Verzoekster zegt de afspraak met het andere lid af.

3.17. Op 3 september 2014 meldt verzoeksters stagemeester dat verzoekster zich niet aan de afspraken zou houden. Hij verzoekt om een visitatie van de dienst samen met iemand van de overheid.

3.18. De afgevaardigde van de erkenningscommissie stelt enkele data voor om verzoekster te horen. Verzoekster ziet af van de mogelijkheid om gehoord te worden.

3.19. Op 18 september 2014 verzoekt de gedelegeerd bestuurder van het UZ Brussel de voorzitter van de medische raad om verzoekster onmiddellijk te schorsen tot het einde van haar opleiding wegens de onrechtmatige inzage in het medisch dossier van een collega.

3.20. Verzoekster wordt er op 7 november 2014 door het Agentschap Zorg en Gezondheid van op de hoogte gebracht dat op maandag 10 november 2014 een commissie ter plaatse wordt ingesteld.

3.21. Deze commissie adviseert aan de erkenningscommissie radiodiagnose dat de kandidaat niet geschikt is voor de gekozen discipline en dat de stage onmiddellijk dient te stoppen.

3.22. Op 19 november 2014 adviseert de erkenningscommissie radiodiagnose om de stage meteen stop te zetten. Dit advies wordt met een aangetekend schrijven van 17 december 2014 overgemaakt aan verzoekster.

3.23. Verzoeksters raadsman dient op 15 januari 2015 beroep in bij de minister tegen het advies van de erkenningscommissie. Verzoekster dient zelf ook een beroep in waarbij zij het beroep ingediend door haar raadsman aanvult en corrigeert.

3.24. Op de vergadering van 26 februari 2015 van de Hoge Raad van Geneesheren-specialisten en van huisartsen, Nederlandstalige Kamer van beroep, wordt het advies verleend dat de opleiding van verzoekster voor de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in de röntgendiagnose moet worden stopgezet.

3.25. De administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid beslist op 21 april 2015 om de opleiding van verzoekster voor de bijzondere beroepstitel van geneesheer-specialist in de röntgendiagnose stop te zetten.

Dit is de bestreden beslissing.

#### *IV. Rechtspleging*

##### *Standpunt van verzoekster*

4. Verzoekster voert in haar memorie van wederantwoord aan dat de vorige raadsman ondanks zijn mandaat en de gemaakte afspraken, essentiële stukken niet bij het verzoekschrift heeft overgemaakt aan de Raad van State. Zij beroept zich op overmacht.

##### *Beoordeling*

5. De gebeurlijke nalatigheid van een raadsman van een partij is geen vorm van overmacht die het voor verzoekster mogelijk maakt om later stukken aan het dossier toe te voegen die reeds bij het indienen van het verzoekschrift gekend waren.

De stukken die reeds bij het indienen van het verzoekschrift bekend waren aan verzoekster en pas later werden toegevoegd, worden uit het

debat geweerd.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *Eerste middel*

#### *Standpunten van de partijen*

6. In een eerste middel voert verzoekster de schending aan van “de artikelen 108, 121, § 2, 123 en 190 van de Grondwet, de artikelen 20, 22, 59, § 1 en § 2, 60, § 1, § 2 en § 3, 63, § 1 en § 4, 68, 69, 73, 78 en 84, van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI), het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van arts-specialisten en huisartsen, de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, het besluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse regering, het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid, zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 30 juni 2006 betreffende de delegatie voor het voeren van de rechtsgedingen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en bij besluit van de Vlaamse regering van 5 september 2008 tot wijziging van de delegaties aan de leden van de Vlaamse regering en aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen en tot wijziging van de toezichtsbevoegdheid van de Inspectie van Financiën, het besluit van de Vlaamse regering van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd Agentschap Zorg en Gezondheid (...), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het wettigheids-, vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel alsook het beginsel van toewijzing en delegatie van bevoegdheden, alsook het legaliteitsbeginsel, machtsoverschrijding en toepassing van artikel 159 van de Grondwet”.

Dit middel heeft volgens verzoekster, samengevat, betrekking op de (on)bevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing.

Overeenkomstig artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 neemt de minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort de eindbeslissing in voorliggend geschil. Ingevolge de zesde staatshervorming is vanaf 1 juli 2014 de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bevoegd.

Volgens het legaliteitsbeginsel, zo stelt verzoekster, dient er een formele wet te bestaan die deze bevoegdheid toekent aan de minister.

Verzoekster verwijst naar de artikelen 20, 68 en 69, van de Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (hierna: BWHI) en het besluit dat delegaties in de deelgebieden restrictief dienen te worden toegepast.

Het besluit van 10 oktober 2003 van de Vlaamse regering regelt de delegaties van bevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen. Volgens artikel 16 van dit besluit valt hieronder: beslissingen betreffende de verwerving, de bouw, het beheer, de exploitatie, het onderhoud en de vervreemding van onroerende goederen en infrastructuur, het verlenen van gereguleerde subsidies en andere vormen van financiële tussenkomsten met een gereguleerd karakter, de invordering en inning van belastingen, heffingen, retributies en niet-fiscale schuldvorderingen, het verlenen en intrekken van vergunningen, het verlenen en intrekken van erkenningen en toezichts-, controle- en inspectietaken.

Uit de aanhef van de bestreden beslissing blijkt niet dat het hoofd van het Agentschap Zorg en Gezondheid is opgetreden op grond van de bevoegdheid die hem gedelegeerd is. De beslissing tot stopzetting van de opleiding is een individuele beslissing die geen handeling van toezicht, controle of inspectietaak is.

7. De verwerende partij meent dat er een gebrek is aan duidelijke middelen. Het middel is volgens haar onontvankelijk in zover het de schending aanvoert van het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel, toepassing van artikel 159 van de Grondwet, het beginsel van toewijzing en delegatie van bevoegdheden en machtsoverschrijding, en de opgeworpen bepalingen van de Grondwet en de BWHI, aangezien het middel hieromtrent niets uiteenzet.

Overeenkomstig artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 is de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin te dezen bevoegd.

Artikel 16, 5°, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid bepaalt dat het hoofd van het Agentschap delegatie heeft om beslissingen te nemen betreffende het verlenen en intrekken van erkenningen. De verwerende partij meent dat de delegatie door de formele regelgeving wordt voorzien.

Het hoofd van het Agentschap Zorg en Gezondheid beschikt over de bevoegdheid inzake het verlenen en intrekken van erkenningen.

De bestreden beslissing is genomen op grond van het koninklijk besluit dat de nadere regels bevat voor de erkenning van geneesheren-specialisten en huisartsen, meer bepaald de stopzetting van een opleiding die noodzakelijk is voor het verkrijgen van een erkenning.

De aangelegenheid behoort tot de taken van het betrokken Agentschap. Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 oktober 2003 voorziet dat de beslissingsbevoegdheid voor bepaalde aangelegenheden die expliciet worden gedelegeerd, zich ook uitstrekt tot beslissingen die moeten worden genomen in het kader van de voorbereiding en uitvoering van de bedoelde

aangelegenheden en de beslissingen van ondergeschikt belang of aanvullende aard die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid of er inherent deel van uitmaken.

De verwerende partij verwijst tot slot naar de artikelen 6 en 7 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003.

### *Beoordeling*

8. In het middel wordt niet uiteengezet waarin de schending bestaat van de bepalingen van de Grondwet, de BWHI, de toepassing van artikel 159 van de Grondwet, en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Het middel is in die mate niet ontvankelijk.

9. De bestreden beslissing de opleiding niet voort te zetten werd genomen in het kader van artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983.

De beroepsprocedure geregeld in artikel 33 van het voormelde koninklijk besluit voorziet erin dat de minister de beslissing neemt.

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 machtigt in artikel 6 de Vlaamse regering om intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid op te richten. Overeenkomstig artikel 7 van het kaderdecreet kan de Vlaamse regering specifieke delegaties aan het hoofd van het intern verzelfstandigd Agentschap verlenen.

Bij besluit van 10 oktober 2003 van de Vlaamse regering tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde Agentschappen van de Vlaamse overheid (opgeheven bij besluit van de Vlaamse regering van 30 oktober 2015 vanaf 1 januari 2016) wordt aan het hoofd van het Agentschap onder meer de bevoegdheid gedelegeerd om

beslissingen te nemen betreffende het verlenen en het intrekken van erkenningen (artikel 16, 5°).

Het intern verzelfstandigd Agentschap Zorg en Gezondheid wordt opgericht bij besluit van de Vlaamse regering van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd Agentschap “Zorg en Gezondheid”. Overeenkomstig artikel 1 van dit besluit wordt dit agentschap opgericht binnen het Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en behoort het tot het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de erkenning van geneesheer-specialisten, meer bepaald de stopzetting van de opleiding die leidt tot de erkenning. Het Agentschap Zorg en Gezondheid is wel degelijk bevoegd om dergelijke beslissing te nemen omtrent de stopzetting van de opleiding, nodig om de erkenning te verkrijgen.

Het eerste middel is niet gegrond.

#### *Tweede middel*

#### *Standpunten van de partijen*

10. Verzoekster voert de schending aan van “artikelen 30, 31, 32 en 33 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 tot vaststelling van de nadere regelen voor erkenning van geneesheren-specialisten en van huisartsen, de hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, op zich en in combinatie met het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, doordat, de bestreden beslissing is genomen door het hoofd van het Agentschap Zorg en Gezondheid op basis van een advies van de Hoge Raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen zonder voorafgaandelijk aan verzoekster als beroeper dit advies ter kennis te brengen, hieromtrent verzoekster op enige wijze te horen en verzoekster de gelegenheid te geven na inzage van een

gewijzigd administratief dossier haar argumenten voor te leggen aangaande het advies van de Hoge Raad van geneesheren-specialisten en van huisartsen”.

Zij meent dat het hoofd van het Agentschap Zorg en Gezondheid haar voorafgaandelijk had moeten horen.

Ook al is de hoorplicht door de minister niet uitdrukkelijk geregeld, toch meent verzoekster dat zij bij toepassing van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur diende te worden gehoord door de minister na het advies van de Hoge Raad. Verzoekster zet uiteen dat de bestreden beslissing genomen is op basis van een advies dat niet aan haar werd kenbaar gemaakt en waarvan zij bijgevolg niet kan nagaan of het met redenen werd omkleed en of haar argumenten werden beantwoord. Verzoekster meent dat zij niet de kans kreeg om haar verweer aangaande het advies te laten gelden of extra stukken over te maken na het advies.

Aan verzoekster werd evenmin een tweede stagemeeester toegekend hoewel artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 dit expliciet voorziet.

Verzoekster weet niet in welke mate de bestreden beslissing rekening heeft gehouden met het advies. Zij had niet de mogelijkheid om het advies in te kijken.

11. De verwerende partij somt in de memorie van antwoord de data op waarop verzoekster werd gehoord en in staat werd gesteld om een verweerschrift in te dienen. De verwerende partij wijst ook op de verschillende keren dat verzoekster niet kon worden gehoord wegens ziekte of andere redenen.

Zij meent dat de procedure voorzien in artikel 30 tot en met 33 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 werd nageleefd. Tijdens de beroepsprocedure bij de Hoge Raad werd verzoekster zoals voorgeschreven door

artikel 31 van het koninklijk besluit gehoord, bijgestaan door haar raadslieden. Zij legde een verweerschrift neer.

Verzoekster is uitgebreid gehoord geweest en meermaals in staat gesteld om haar standpunt uiteen te zetten. Meermaals diende zij een verweerdossier in.

De procedure voorziet niet dat het advies van de Hoge Raad ter kennis dient te worden gebracht aan betrokkene, noch dat betrokkene nogmaals zou moeten worden gehoord.

### *Beoordeling*

12. Uit het administratief dossier blijkt dat verzoekster meermaals de mogelijkheid kreeg om haar standpunt op nuttige wijze uiteen te zetten. Dit middelonderdeel mist feitelijke grondslag.

13. Overeenkomstig artikel 31 van het voormelde koninklijk besluit van 21 april 1983 wordt de geneesheer door de bevoegde kamer van de Hoge Raad gehoord. Deze bepaling schrijft niet voor dat de betrokkene door de minister zelf dient te worden gehoord. Die verplichting ligt ook niet vervat in de hoorplicht. Verzoekster werd op grond van artikel 31 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 uitgenodigd door de Hoge Raad die advies verstrekt aan de minister. Zij heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en in het advies worden de argumenten van verzoekster vermeld en beantwoord. De minister (het hoofd van het Agentschap Zorg en Gezondheid) beschikte aldus over het standpunt van verzoekster bij het nemen van de beslissing en diende haar niet opnieuw te horen. Het advies van de Hoge Raad bevat evenmin nieuwe feiten of argumenten waarover verzoekster niet op nuttige wijze haar standpunt heeft kunnen uiteenzetten. Verzoekster zet ook niet uiteen welke elementen of argumenten zij niet heeft kunnen uiteenzetten.

Artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 voorziet inderdaad in de mogelijkheid om op voorstel van de kandidaat een tweede stagemeeester aan te duiden. Uit het administratief dossier blijkt echter niet dat verzoekster dergelijk voorstel heeft geformuleerd en dit kwam ook niet aan bod in het beroep dat zij instelde tegen het advies van de erkenningscommissie.

Verzoekster zet niets uiteen met betrekking tot de schending van het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zodat het middel in die mate niet ontvankelijk is.

Het tweede middel is niet gegrond.

### *Derde middel*

#### *Standpunten van de partijen*

14. Verzoekster voert de schending aan van artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), van “de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het beginsel luidens welke overheidsbeslissingen moeten berusten op in feite juiste en in rechte relevante motieven alsook het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid voor wat betreft de behoorlijke en correcte feitenvinding, de deskundige voorlichting en de informatieplicht en de volledigheid van het dossier dat aan de grondslag van de bestreden beslissing zou moeten liggen”.

Zij voert in essentie de schending van de motiveringsplicht aan. Volgens haar steunt de bestreden beslissing niet op een in feite en in rechte aanvaardbare en correcte grondslag. Zij betoogt dat zij door een selectie van elementen in een kwaad daglicht werd gesteld na een conflict met de stagemeeester teneinde de stage stop te zetten terwijl er ook een andere stagemeeester had kunnen worden aangesteld.

Verzoekster argumenteert dat met de gunstige elementen geen rekening werd gehouden, dat de eerste drie jaren gunstig werden beoordeeld door de erkenningscommissie, dat de klinische kennis goed evolueerde en dat zij op academisch vlak de eindtermen behaalde. Zij wijst erop dat er geen klachten van patiënten waren, “een enkel onterecht geval in 2011 even buiten beschouwing gelaten”. Er kon haar geen ernstige medische fout worden verweten en er werd geen enkel tuchtonderzoek ingesteld.

Volgens verzoekster zijn incidenten voor en na een wachtdienst niet ongebruikelijk in de medische wereld. Bovendien is het onterecht om enkel verzoekster te beschuldigen. De evaluatie is uiteindelijk gunstig en er wordt verder geen gevolg aan het incident gegeven.

Verzoekster wijst erop dat er drie jaren gunstig zijn afgesloten, en dat de erkenningscommissie over het vierde jaar geen beslissing meer nam.

Zij besluit dat, in tegenstelling tot wat de bestreden beslissing laat uitschijnen, er ook gunstige verslagen en evaluaties zijn. De ongunstige evaluaties kunnen allemaal worden gekaderd in het geschil zelf. Het wachtincident op het ZNA Middelheim en het incident met Dr. W., met betrekking tot de inzage in een medisch dossier, werden toegedeckt door gunstige eindevaluaties van de erkenningscommissie. Uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid waarom alle gunstige elementen worden geweerd. De beweerde schending van deontologie en het gevaar voor de volksgezondheid zijn volgens verzoekster niet op enige wijze geconcretiseerd zodat zij niet als motief bij een maatregel van stopzetting kunnen gelden. Indien dit toch zou volstaan, dan zijn de motieven volgens haar “niet alleen een weldoordachte selectie van negatieve elementen die worden overtrokken maar ook een reeks van holle frasen die geen concrete grondslag hebben”. Zij acht hierdoor de motiveringsplicht geschonden.

De motieven dat verzoekster “de eed van Hippocrates niet respecteert”, dat het verslag van de Visitatiecommissie “zeer negatief is” en “dat de patiëntveiligheid niet in het gedrang mag komen” worden nergens concreet toegelicht.

Tot slot zet verzoekster uiteen dat er nooit een tuchtonderzoek is ingeleid.

15. Volgens de verwerende partij blijkt de ongeschiktheid uit de aangehaalde elementen in de bestreden beslissing en zijn deze ook gekend door verzoekster. De problematiek gaat verder dan enkel een geschil tussen verzoekster en haar stagemeester. De verwerende partij somt de motieven op en meent dat de argumenten van verzoekster werden tegemoet getreden en beantwoord.

### *Beoordeling*

16. De bestreden beslissing zet uiteen waarom er tot een gunstige eindbeoordeling werd besloten hoewel de evaluaties niet gunstig waren:

“Overwegende dat de evaluatie van het eerste opleidingsjaar van Dr. Dawson in het ZNA Middelheim resulteerde in een totaalscore van 2,4 op 5, gegeven door Dr. D. S. op 18 januari 2011; Dat er bovendien melding wordt gemaakt van een moeilijke en trage start, van problemen met betrekking tot werken in team en het niet naleven van afspraken en dat nog niet het niveau bereikt is om zelfstandig basisonderzoeken af te werken;

Dat er naar aanleiding van de eerste negatieve evaluatie en wegens te weinig progressie, onderling werd overeengekomen de opleiding met zes maanden te verlengen;

Dat mits deze verlenging, het stageboekje van het eerste opleidingsjaar van Dr. Dawson, door haar ingediend op 18 januari 2011, uiteindelijk als gunstig wordt beoordeeld tijdens de zitting van de bevoegde erkenningscommissie op 22 juni 2011”.

Ook het tweede opleidingsjaar wordt uiteindelijk gunstig beoordeeld. De evaluatie bedroeg echter 2,4 op 5 en er werden opmerkingen gemaakt in verband met wisselvallige kwaliteit, collegiaal handelen en

aanpassingsvermogen en dat een goede radiologische basisvorming ontbreekt. Tevens blijkt dat er bovendien te veel communicatieproblemen blijven bestaan waardoor de indruk ontstaat dat verzoekster niet goed kan differentiëren tussen wat essentieel is en wat bijkomstig. Het stageboekje wordt als gunstig beoordeeld mits een verlenging van de stage en regelmatige controles.

Deze motieven vinden steun in het administratief dossier en worden door verzoekster genegeerd maar niet weerlegd.

Vervolgens wordt in de bestreden beslissing geantwoord op verzoeksters argument dat zij gunstige evaluaties verkreeg en dat haar medische prestaties wel positief waren. “Overwegende dat de medische prestaties volgens Dr. Dawson wel positief waren en er gunstige evaluaties werden verkregen van de bevoegde erkenningscommissies; doch dat het dossier van Dr. Dawson enkel negatieve evaluatieformulieren van haar opleiding bevat, alsook verscheidene klachten met betrekking tot haar functioneren als kandidaat-specialist in de röntgendiagnose”.

Het feit dat verzoekster de incidenten tijdens haar wachtdienst als niet ongebruikelijk bestempelt weerlegt dit motief niet.

Op 18 september 2014 verzoekt de gedelegeerd bestuurder van het UZ Brussel de voorzitter van de medische raad om verzoekster onmiddellijk te schorsen tot het einde van haar opleiding wegens de onrechtmatige inzage in het medisch dossier van een collega.

De motieven met betrekking tot het in beperkte mate opnemen van verantwoordelijkheden, ondoeltreffendheid bij urgenties, zwakke technische vaardigheden, tekort aan discipline, geringe medische ethiek en gebrekkige relaties met verplegend personeel, incidenten waardoor het onmogelijk wordt om opleiding te verstrekken en de kwaliteit van de klinische zorgen te waarborgen waardoor er een risico voor de patiënt ontstaat, de inzage in het medisch dossier

van een collega, dat verzoekster zowel interpretatie- als aandachtsfouten begaat, dat zij moeite heeft om te overleggen en om supervisie te aanvaarden, dat bovendien voorbarige communicatie naar patiënten en de moeizame samenwerking met verscheidene collega's en supervisor een negatieve impact heeft op de veiligheid en het welzijn van de patiënten, dit alles maakt het aannemelijk dat de verwerende partij besluit dat verzoekster de eed van Hippocrates niet respecteert en dat de patiëntveiligheid in het gedrang kan komen. Verzoekster weerlegt deze motieven niet. De enkele bewering dat het een weldoordachte selectie is van negatieve elementen die worden overtrokken, en een reeks holle frasen die geen concrete grondslag hebben, volstaat niet om de motieven te weerleggen.

Het feit dat het onderzoek van de commissie ter plaatse zeer negatief is, kan worden vastgesteld aan de hand van het verslag opgenomen in het administratief dossier.

De regelgeving stelt een tuchtonderzoek of rechtszaak niet als voorwaarde.

Het derde middel is niet gegrond.

#### *Vierde middel*

#### *Standpunten van de partijen*

17. In het vierde middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motivering en “het rechtszekerheids- dan wel vertrouwensbeginsel” doordat de bestreden beslissing is genomen tijdens de beschermingsperiode op basis van de wet van 11 juni 2002 betreffende de bescherming tegen geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag op het werk.

Zij meent dat de bestreden beslissing werd genomen tijdens de periode waarin zij een bijzondere bescherming genoot tegen ontslag of nadelige maatregelen. Verzoekster formuleerde een formele klacht op 23 juni 2014 via de externe dienst Idewe.

Verzoekster wijst erop dat de bescherming niet absoluut is maar dat zij slechts kan worden ontslagen indien wordt aangetoond dat de verwerende partij daartoe andere redenen heeft dan de betrokkenheid van de werknemer bij de situatie als klager of als getuige. De bestreden beslissing heeft de behandeling van de klacht niet afgewacht.

18. De verwerende partij merkt op dat verzoekster niet werd ontslagen door haar werkgever en dat de overeenkomst die ter zake met het UZ Brussel werd afgesloten vreemd is aan de bestreden beslissing.

Vervolgens meent de verwerende partij dat verzoekster niet dezelfde rechten kan laten gelden als een werknemer en dat er geen arbeidsovereenkomst voorhanden is.

Zij repliceert ook dat het middel onduidelijk is en bijgevolg niet ontvankelijk aangezien niet wordt aangeduid welke bepalingen verzoekster inroept.

Indien de kandidaat geneesheer-specialist wel wordt beschouwd als een werknemer in de zin van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (hierna: welzijnswet) is het de vraag op welke beschermingsmaatregelen verzoekster zich beroept.

Volgens de verwerende partij wordt geen duiding over de formele klacht verschaft.

Bovendien liep de procedure voor de erkenningscommissie reeds toen verzoekster een formele klacht bij Idewe formuleerde. Voordien werd er geen melding gemaakt van mobbing.

Tot slot meent de verwerende partij dat de stopzetting van de stage het gevolg is van het feit dat Dr. Dawson niet geschikt werd bevonden en is het indienen van de formele klacht bij Idewe vreemd aan de thans bestreden beslissing waarbij haar opleiding werd stopgezet. Het betreft hier geen ontslag maar een stopzetting van de opleiding.

19. In haar memorie van wederantwoord breidt verzoekster het middel uit met diverse andere schendingen. Zo voert zij de schending aan van de artikelen 5, §§ 1 en 6, 7 §§ 1 en 2.1°, 4°, 8, § 3, 13, §§ 1 en 2, 14, 16, 18 lid 2, 19, 20, 31, §§ 1 en 2 en 33 van het koninklijk besluit van 21 april 1983, van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het beginsel luidens welke overheidsbeslissingen moeten berusten op in feite juiste en in rechte relevante motieven alsook het zorgvuldigheidsbeginsel, inzonderheid voor wat betreft de behoorlijke en correcte feitenvinding, de deskundige voorlichting en de informatieplicht en de volledigheid van het dossier dat aan de grondslag van de bestreden beslissing zou moeten liggen, verbod van discriminatie en belaging op het werk, laster en eerroof, verbod op machtsmisbruik, het recht op een eerlijk proces, het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel en het feit dat een minnelijke schikking nooit werd voorgesteld.

### *Beoordeling*

20. De bestreden beslissing heeft betrekking op de stopzetting van de opleiding van verzoekster tot geneesheer-specialist in de röntgendiagnose en gaat uit van de minister bevoegd voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, vertegenwoordigd door de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid. Deze beslissing gaat niet uit van haar werkgever. Het middel heeft dan ook geen betrekking op de bestreden beslissing en is niet ontvankelijk.

De uitgebreide lijst van nieuwe kritieken die verzoekster in haar memorie van wederantwoord formuleert geven aan het middel een nieuwe wending en zijn bijgevolg niet ontvankelijk.

Het vierde middel is niet ontvankelijk.

#### *Vijfde middel*

#### *Standpunten van de partijen*

21. In dit middel voert verzoekster de schending aan van het redelijkheidsbeginsel in combinatie met de motiveringsplicht omdat geen enkele andere redelijke overheid tot een dergelijke beslissing zou zijn gekomen en geweigerd werd om eerst een tweede stagemeeester aan te stellen.

Verzoekster verwijst naar het verslag van 19 augustus 2014 waarin aan de erkenningscommissie gesuggereerd werd om een praktijkevaluatie te laten gebeuren door externe evaluatoren en dat er moet worden beoordeeld of de opleiding van verzoekster verloopt volgens de reglementering over de stagediensten en stagemeeesters en ook of de welzijnswet wordt nageleefd.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet waarom dit advies niet werd gevolgd.

22. De verwerende partij repliceert dat overeenkomstig artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 op voorstel van de kandidaat een tweede stagemeeester kan worden aangesteld.

Het zou onbegrijpelijk zijn om een andere stagemeeester aan te duiden om de opleiding voort te zetten als de erkenningscommissie en de Hoge Raad menen dat verzoekster niet geschikt is voor de gekozen discipline. De stopzetting van de opleiding was de enige redelijke keuze.

Verzoekster heeft ook geen tweede stagemeeester voorgesteld noch was iemand bereid om als stagemeeester op te treden.

De verwerende partij wijst ook op de conclusie van de visitatiecommissie.

Er vonden meerdere evaluaties plaats en de situatie was dermate onhoudbaar dat de genomen maatregel zoals uiteengezet en op afdoende wijze gemotiveerd de enige juiste maatregel was.

De opleiding is correct verlopen en er kan niet worden afgeleid dat de welzijnswet niet werd nageleefd.

Voldoende elementen zijn voorhanden om verzoekster en de concrete situatie te beoordelen en de determinerende motieven waarop de thans bestreden beslissing steunt, worden er in weergegeven.

Er is volgens de verwerende partij geen schending van de redelijkheidsnorm in combinatie met de motiveringsplicht.

23. In haar memorie van wederantwoord voegt verzoekster de schending toe van de artikelen 13, § 1, 16, lid 3, 20, 32, § 2, en 33 van het koninklijk besluit van 21 april 1983. Het bestreden besluit is volgens haar “geantidateerd ondertekend op vermeende datum van afronding van verzoekster haar stageplan” en werd haar eerst op 12 mei 2015 per aangetekende post met ontvangstbewijs aangeboden.

Zij voegt tevens toe dat het bestreden besluit niet werd genomen binnen de “wettelijk gestelde termijn” van 60 dagen.

## *Beoordeling*

24. De Raad van State mag zich bij het beoordelen van de redelijkheid van de genomen beslissing niet in de plaats stellen van de bevoegde overheid. Hij kan alleen die beslissing strijdig met het redelijkheidsbeginsel bevinden wanneer deze dermate buiten verhouding staat tot de feiten dat geen enkele redelijk oordelende overheid die beslissing zou nemen.

Overeenkomstig artikel 19 van het koninklijk besluit van 21 april 1983 kan de erkenningscommissie voorstellen om een einde te maken aan de stage of een gedeelte van de stage of op voorstel van de kandidaat een andere stagemeester voorstellen. Vooreerst stelt de Raad vast dat uit het administratief dossier niet blijkt dat verzoekster een andere stagemeester heeft voorgesteld. Bijgevolg kon de erkenningscommissie op basis van artikel 19 niet voorstellen om een andere stagemeester aan te stellen.

Uit het administratief dossier blijkt dat er door de verwerende partij veel belang werd gehecht aan de evaluatieformulieren van de competenties van verzoekster, opgesteld door beide stagemeesters in verschillende opleidingsnetwerken, aan de klachten met betrekking tot de moeilijke samenwerking met verschillende medewerkers en met betrekking tot de patiëntveiligheid, om te besluiten dat verzoekster niet geschikt is om röntgendiagnose uit te oefenen.

Op basis van de elementen in het dossier en weergegeven in de bestreden beslissing is de beslissing om de opleiding stop te zetten niet onredelijk.

In zoverre verzoekster argumenten aanvoert die zij reeds in haar verzoekschrift kon aanvoeren, wordt aan het middel een andere grondslag verleend. Enkel het middel zoals het in het verzoekschrift werd uiteengezet dient te worden onderzocht.

Het vijfde middel is niet gegrond.

### *Nieuwe middelen*

#### *Standpunt van verzoekster*

25. In haar uitvoerige verzoek tot voortzetting voegt verzoekster als nieuw middel de schending aan van artikel 6.1 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Zij betoogt in essentie dat de bestreden beslissing een miskenning vormt met betrekking tot een burgerlijk recht die zware gevolgen heeft op haar privéleven. De instantie die de betwisting van het burgerlijk recht heeft beslecht is volgens haar geen gerecht in de zin van artikel 6.1 van het EVRM, is onafhankelijk noch onpartijdig, en miskent manifest fundamentele aspecten met betrekking tot het recht op een eerlijk proces.

Daarnaast voegt zij als bijkomend middel de schending toe van artikel 8 van het EVRM. Dit middel houdt in essentie in dat “de beëindiging van haar van rechtswege reeds afgerond stageplan en van haar stageovereenkomst [...] een inmenging in haar privéleven [betekent] in de mate dat verzoekster niet meer in aanmerking komt voor een benoeming als radiologe en haar professionele activiteiten niet langer kan uitoefenen”. De beëindiging van de opleiding vormt volgens verzoekster een inmenging in haar professionele activiteiten, die “deel uitmaken van het privéleven”.

26. In haar eveneens uitvoerige memorie van wederantwoord werpt verzoekster als bijkomend middel de schending op van het verbod op discriminatie vervat in artikel 14 van het EVRM, en de schending van “het verbod op laster en eerroof”.

## *Beoordeling*

27. Artikel 6.1 van het EVRM is in beginsel enkel van toepassing op jurisdictionele beslissingen of in tuchtzaken. Verzoekster heeft tegen de bestuurlijke beslissing, die haar rechten beïnvloedt, een beroep ingesteld bij de Raad van State en geniet voor deze rechtsinstantie van de nodige waarborgen. De beweerde inmenging in het privéleven is een gevolg van wettelijke bepalingen, die bestaan in het belang van de volksgezondheid, en verzoekster maakt niet aannemelijk dat deze voorschriften onevenredig zouden zijn. De beweerde schending van het verbod op discriminatie wordt, ondanks de sloganske bewoordingen van verzoekster, niet op een ernstige, laat staan overtuigende wijze, aannemelijk gemaakt. Voorts valt niet in te zien waarom verzoekster een “verbod op laster en eerroof” in het kader van de huidige betwisting te berde brengt.

Zelfs als de nieuwe middelen op ontvankelijke wijze zouden zijn aangevoerd, zijn ze alleszins ongegrond.

## *VI. Rechtsplegingsvergoeding*

28. De verwerende partij vraagt dat verzoekster zou worden veroordeeld tot betaling van de wettelijk voorziene rechtsplegingsvergoeding. Er is grond om verzoekster, die dient te worden beschouwd als de in het ongelijk gestelde partij die juridische tweedelijsbijstand geniet, met toepassing van artikel 30/1, § 2, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, te veroordelen tot betaling van een minimum rechtsplegingsvergoeding van 140 euro.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 140 euro verschuldigd aan de verwerende partij.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien januari tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| Eric Brewaeys,      | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,     | staatsraad,      |
| Patricia De Somere, | staatsraad,      |
| bijgestaan door     |                  |
| Bart Tettelin,      | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Bart Tettelin**

**Eric Brewaeys**