

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.956 van 26 juni 2019
in de zaak A. 219.212/XIV-37.028**

In zake : 1. Erkan BALCI
 2. de BVBA DOMEAS TECHNICS
 3. de BVBA BRIGHTCOM
 4. de BVBA TREMENDOUS SALES & MARKETING
 5. de BVBA GRANDCOM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christine Van Heuverswyn
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Coupure 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING
EN BEROEPSOPLEIDING (VDAB)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten David D’Hooghe en Alexandre Peytchev
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 mei 2016, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing dd. 2 maart 2016 van de raad van bestuur van de VDAB inzake het administratief beroep dd. 6 augustus 2014 tegen de beslissing van de VDAB dd. 10 juli 2014, waarbij laatstgenoemde beslissing door de raad van bestuur van de VDAB bevestigd werd en waarbij verzoekende partijen uitgesloten werden van het gebruik van IBO’s voor een periode van 3 jaar ingaande op 10 juli 2014”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2019.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Alexandre Peytchev, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch 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. Eerste verzoeker is aandeelhouder en zaakvoerder van de bvba Domeas Technics, de bvba Brightcom, de bvba Tremendous Sales & Marketing en de bvba Grandcom. Met deze vennootschappen werden door de VDAB

geregeld overeenkomsten gesloten voor de individuele beroepsopleiding (hierna: de IBO) van werkzoekenden, zoals bepaald in artikel 90 en volgende van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 ‘houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding’ (hierna: het besluit van 5 juni 2009).

3.2. Op 19 maart 2014 wordt aan de eerste verzoekende partij een document “dossierstudie Brightcom - Tremendous Sales & Marketing - Grandcom - Domeas Technics” bezorgd waarin wordt vastgesteld dat deze ondernemingen hun verplichtingen in verband met de individuele beroepsopleiding niet nakomen. De dossierstudie concludeert als volgt:

“Op basis van de bovenstaande dossiers, kunnen we samenvattend stellen dat:

- * De tewerkstelling na de IBO slechts 29% bedraagt, dit is bedroevend laag. We stellen ook vast dat, wanneer uit tussentijdse evaluaties blijkt dat de cursist de beoogde targets niet haalt, er quasi geen extra inspanningen gebeuren tijdens de IBO naar de cursisten. Eerder nog dan opleiding te voorzien, stuurt men aan op stopzetting.

- * Deze werkgever meerdere malen het opleidingsplan niet volgt.

- * Deze werkgever IBO opstart met een functieprofiel welke niet overeenstemt met de werkelijkheid en hier VDAB doelbewust om de tuin leidt.

- * Deze werkgever de contracten onbepaalde duur op andere bedrijven zet.

- * Deze werkgever het contract onbepaalde duur niet laat aansluiten op de einddatum IBO.

- * Deze werkgever zijn cursisten uitdrukkelijk vraagt te liegen tijdens de gesprekken met de IBO-consulent;

- * Deze werkgever vraagt om ongedateerde documenten te ondertekenen.

- * Deze werkgever cursisten bedreigt en onder druk zet om een beëindiging van het contract te ondertekenen waarbij zij zogenaamd ook akkoord gaan terwijl dit in de praktijk niet zo is.

- * Deze werkzoekende meermaals dreigt om cursisten in de problemen te brengen wanneer ze niet doen wat hij wenst nav stopzetting IBO/tewerkstelling.

- * Deze werkgever eenzijdig beslist om een IBO-contract stop te zetten.

- * Deze werkgever misbruik maakt van zijn positie en veel cursisten geen negatief verslag durven ondertekenen uit angst voor deze werkgever. Dit dossier werd opgebouwd aan de hand van formele getuigenissen, maar de IBO-consulenten beschikken uiteraard ook nog meer informatie die hen mondeling werd bezorgd, maar die door de (ex)-cursist niet op papier durft gezet worden uit angst voor represailles. Dit vertelt ons veel over de bedrijfscultuur bij deze werkgever.

- * Deze werkgever beloftes maakt (financieel) die nadien niet worden nagekomen.

- * Deze werkgever geweld heeft gepleegd op een cursist naar aanleiding van een discussie over het contract na IBO.

- * Deze werkgever het niet nauw neemt met de correcte registratie in de Dimona databank.

* Deze werkgever vaak de status ‘dubieus’ heeft nav de betalingen. Na verwittiging wordt wel betaald.”

Aan eerste verzoeker wordt eveneens gevraagd zijn standpunt uiterlijk op 2 april 2014 mee te delen. Die termijn wordt vervolgens op zijn verzoek verlengd tot 8 april 2014.

3.3. Op 9 april 2014 deelt de VDAB aan eerste verzoeker mee dat zij geen antwoord heeft ontvangen en dat zij de Sociaaleconomische Raad van de Regio (afgekort: SERR) op de hoogte zal brengen van haar voornemen om de betrokken vennootschappen van IBO’s uit te sluiten. Er wordt hem eveneens meegedeeld dat hij aan de voorzitter van de SERR kan vragen om te worden gehoord.

3.4. Nadat het vast bureau van de SERR op 28 april 2014 reeds een eerste advies uitbracht, vindt op 14 mei 2014 een overleg plaats tussen de verzoekende partijen en de VDAB. Aan de verzoekende partijen wordt de kans geboden aan de SERR de vraag te richten om alsnog te worden gehoord.

Op 15 mei 2014 dienen de verzoekende partijen bij de voorzitter van de SERR een verzoek in om te worden gehoord:

“[...]

Op verzoek van de VDAB adviseerde Uw Raad onlangs over het mogelijk niet verder toekennen van IBO-contracten aan voormelde firma’s.

Dit advies was blijkbaar ongunstig voor onze cliënten die, door omstandigheden onafhankelijk van hun wil, niet tijdig een verweerschrift met stavingsstukken bij Uw Raad konden indienen.

[...]

Deze bekommernis om alsnog het wederwoord mogelijk te maken, werd mede gevoed door de overweging dat mijn cliënten nooit kennis hebben gekregen van de precieze verklaringen die in dit dossier door ex-werknemers werden afgelegd, wat een concreet en precies verweer derhalve bemoeilijkte zoniet uitsloot. Deze verklaringen waren de aanzet tot het openen van een dossier.

[...]”.

Op 26 mei 2014 hoort de SERR de verzoekende partijen, die een schriftelijk verweer indienen.

Op 16 juni 2014 hoort de SERR de VDAB.

3.5. Op 16 juni 2014 beslist het vast bureau van de SERR “om het advies om de werkgever te schorsen voor 3 jaar van het gebruik van IBO’s en dit voor alle juridische entiteiten waarvoor overtredingen zijn vastgesteld, te bevestigen.”

3.6. Op 10 juli 2014 beslist de gedelegeerd bestuurder van de VDAB om aan eerste verzoeker gedurende drie jaar geen individuele beroepsopleiding meer toe te kennen en dit voor alle juridische entiteiten waarbij hij betrokken is. Deze beslissing luidt:

“[...]

Gelet op het feit dat VDAB u zowel in de loop van 2012 als 2013 meermaals heeft gewezen op inbreuken op de IBO-overeenkomst met de vraag tot remediëring (o.a. op 11/10/2012 met daaropvolgende verslaggeving, op 01/02/2013 met daaropvolgende verslaggeving, in april en juni 2013 met daaropvolgend hernieuwd samenwerkingsafsprakenkader).

Gelet op het feit dat de gevraagde remediëring er niet kwam.

Gelet op het feit dat er op 18 maart 2014 een overleg heeft plaats gevonden tussen u en VDAB. Onderwerp van dit gesprek was een bespreking over de tot dan opgestarte en reeds afgelopen IBO’s bij de firma’s Brightcom, Tremendous Sales & Marketing, Grandcom en Domeas Technics waarbij inbreuken op de wettelijke of contractuele verplichtingen werden besproken. U kreeg de kans om de feiten te verklaren of te weerleggen. Op het einde van het gesprek kreeg u ook een document ter ondertekening aangeboden waarbij in synthese de contractuele inbreuken werden opgesomd. U hebt dit niet ondertekend maar ter lezing meegenomen met de belofte dit document terug te sturen. U kreeg 14 dagen tijd om een antwoord te formuleren op de klachten. De deadline werd bepaald op 2 april 2014. Op 19 maart 2014 werd u hiervoor nog eens op de hoogte gebracht door de betrokken IBO-teamleider en kreeg u tevens het volledige dossier doorgestuurd. Op 2 april 2014 vroeg uw firma enkele dagen uitstel waarbij de deadline werd verschoven naar 8 april 2014. Op 8 april 2014 kreeg u ook nog eens een herinneringsmail van ons met de uitdrukkelijke vraag VDAB een antwoord te bezorgen, alsook het synthese-document ondertekend terug te sturen.

Gelet op het feit dat VDAB op datum van 9 april 2014 nog steeds geen antwoord had ontvangen en VDAB daarop het voornemen tot uitsluiting heeft meegedeeld bij aangetekend schrijven van 10 april 2014.

Gelet op de aard van de feiten en de diverse inbreuken op de IBO-overeenkomst (zie overzicht van de feiten en inbreuken op de IBO-overeenkomst dat u werd overgemaakt op 19 maart 2014 en dat u hierbij nogmaals in bijlage vindt).

Gelet op het hierbovenvermelde advies van de SERR d.d. 16 juni 2014.

Gelet op al het voorgaande, heb ik besloten om u op basis van artikel 96 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding gedurende 3 jaar geen individuele

beroepsopleiding meer toe te kennen en dit voor alle juridische entiteiten waarbij u betrokken bent. Die periode van 3 jaar gaat in op datum van deze beslissing.
[...].”

3.7. Op 6 augustus 2014 stellen de verzoekende partijen tegen deze beslissing beroep in bij de raad van bestuur van de VDAB.

3.8. Op 1 oktober 2014 beslist de raad van bestuur van de VDAB (eerste) verzoeker en alle firma's waarvan hij zaakvoerder is, uit te sluiten van IBO's voor een periode van drie jaar die ingaat op 10 juli 2014.

3.9. In de zaak gekend onder het rolnummer G/A 214.398/XIV-36.114 vragen de verzoekende partijen de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van 1 oktober 2014 van de raad van bestuur van de VDAB.

Bij het arrest nr. 230.417 van 5 maart 2015 wordt de vordering tot schorsing verworpen.

Op 2 maart 2016 beslist de raad van bestuur van de VDAB de beslissing van 1 oktober 2014 in te trekken.

Bij arrest nr. 234.850 van 24 mei 2016 werd het beroep tot nietigverklaring in die zaak verworpen.

3.10. Nog op 2 maart 2016 beslist de raad van bestuur van de VDAB om de beslissing van de (gedelegeerd bestuurder van de) VDAB van 10 juli 2014 te bevestigen en “dienvolgens de heer Erkan Balci en meer bepaald de ondernemingen BVBA Brightcom, BVBA Tremendous Sales & Marketing, BVBA Domeas Technics, BVBA Grandcom en de andere ondernemingen waarvan de heer Balci zaakvoerder is” uit te sluiten van individuele beroepsopleiding voor een periode van 3 jaar, met ingang van 10 juli 2014.

Samengevat, is de VDAB in de bestreden beslissing die ruim 11 pagina's beslaat, van oordeel dat de verzoekende partijen de volgende vier inbreuken hebben begaan die hun uitsluiting uit het IBO-stelsel verantwoorden: (1) inbreuken op de wettelijke en contractuele verplichtingen inzake opleiding en begeleiding; (2) beëindigingen van IBO/ontslagen tijdens of kort na de beschermingsperiode; (3) weinig correcte houding ten aanzien van de cursisten en VDAB; (4) niet-naleving van veeleer formele en administratieve verplichtingen en voorschriften inzake IBO. In zijn beslissing van 2 maart 2016 besluit de VDAB:

“Overwegende dat de raad van bestuur aldus van oordeel is dat de door de betrokken ondernemingen en de heer Balci aangevoerde bezwaren niet van aard zijn om te doen besluiten dat alle in hoofde van de betrokken ondernemingen vastgestelde inbreuken op wettelijke en contractuele voorschriften inzake IBO niet langer in aanmerking kunnen worden genomen; dat integendeel aan elk van de betrokken ondernemingen hoe dan ook een aantal inbreuken blijvend kunnen worden ten laste gelegd, ondanks de in het bezwaarschrift aangevoerde argumentatie;

Overwegende - in antwoord op de kritiek aangevoerd in het bezwaarschrift, in de zin dat de vastgestelde inbreuken ten onrechte gezamenlijk zouden worden toegerekend aan de betrokken ondernemingen, met miskenning van de afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van deze ondernemingen - dat duidelijk vaststaat welke inbreuken in het bijzonder worden toegeschreven aan elk van de betrokken ondernemingen;

Na beraadslaging,

Beslist de raad van bestuur van de VDAB om de beslissing van de VDAB van 10 juli 2014 te bevestigen en dienvolgens de heer Erkan Balci en meer bepaald de ondernemingen BVBA Brightcom, BVBA Tremendous Sales & Marketing, BVBA Domeas Technics, BVBA Grandcom en de andere ondernemingen waarvan de heer Balci zaakvoerder is uit te sluiten van individuele beroepsopleiding voor een periode van 3 jaar, met ingang van 10 juli 2014.”

Dit is de bestreden beslissing.

Met een aangetekend schrijven van 8 maart 2016 wordt de bestreden beslissing ter kennis gebracht van de verzoekende partijen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Een eerste middel wordt genomen uit de schending van “artikel 2, § 2 Wb. Venn., artikel 96 van het besluit van de Vlaamse Regering dd. 5 juni 2009 [...], van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de wet van 29 juli 1991) en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

De verzoekende partijen betogen dat de bestreden beslissing ten onrechte ook een uitsluiting van eerste verzoeker inhoudt, nu deze als natuurlijk persoon nooit enig gebruik heeft gemaakt van het IBO-stelsel om cursisten of werknemers te werk te stellen en zich dan ook niet schuldig kan hebben gemaakt aan eventuele inbreuken. Hetzelfde zou gelden in de mate dat de bestreden beslissing, naast de vennootschappen die de verzoekende partij zijn, ook “de andere ondernemingen waarvan de heer Balci eveneens zaakvoerder is”, uitsluit en dit louter omwille van de betrokkenheid van de heer Balci los van enige mogelijke begane inbreuk. Daar waar Domeas Technics, Grandcom, Brightcom en Tremendous Sales wel bij naam worden genoemd, laat de verwerende partij na om per afzonderlijke juridische entiteit concrete inbreuken op te sommen, maar opteert zij ervoor om “een en ander op een meer globale wijze te beoordelen” waarbij zij over de verschillende vennootschappen heen een opsplitsing maakt “naargelang de aard van de inbreuk”. Op zijn minst zou de verwerende partij aldus onzorgvuldig te werk zijn gegaan.

In hun memorie van wederantwoord verwijzen de verzoekende partijen naar de initiële uitsluitingsbeslissing van de VDAB van 10 juni 2014 die was gericht naar eerste verzoeker in persoon, zonder vermelding van enige

hoedanigheid van zaakvoerder, en hierbij meteen gericht aan alle vennootschappen waar hij bij betrokken is, los van het feit of deze vennootschappen al dan niet gebruik maken van het IBO-systeem. De bestreden beslissing houdt een bevestiging in van de beslissing van 10 juni 2014 die duidelijk is gericht aan eerste verzoeker in persoon.

In hun laatste memorie handhaven de verzoekende partijen hun eerste middel. Zij herhalen dat de beslissing van 10 juni 2014, zoals de bestreden beslissing, duidelijk is gericht aan eerste verzoeker in persoon op zijn privéadres, dat de rechtspersoon nochtans het enige erkende toerekeningspunt is van rechten en plichten en dat het feit dat verschillende vennootschappen gelieerd zijn, niet volstaat om deze als één persoon te beschouwen. In de mate er afzonderlijke inbreuken werden opgesomd hebben de verzoekende partijen hier weliswaar individueel op kunnen antwoorden, maar dat neemt niet weg dat vervolgens alle beschuldigingen van vermeende inbreuken door de verwerende partij worden “samengeraapt, zonder enig onderscheid”.

Beoordeling

5. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen:

“8. Ingevolge het administratief beroep is de bestreden beslissing in de plaats gekomen van de initiële uitsluitingsbeslissing van de VDAB van 10 juli 2014. Het gebruik van de term ‘bevestigen’ brengt niet met zich dat deze initiële beslissing zou herleven. Dit brengt met zich dat de verzoekende partijen niet dienstig onregelmatigheden kunnen inroepen die enkel kleven aan de initiële beslissing.

9. In zoverre de bestreden beslissing is gericht aan de heer Erkan Balci, laat de libellering ervan enkel toe dit adressaat zo te begrijpen als zijnde gericht aan de heer Erkan Balci in diens hoedanigheid van zaakvoerder van de betrokken ondernemingen. De interpretatie van de verzoekende partijen dat de uitsluiting mede is gericht tegen de heer Erkan Balci als natuurlijk persoon, vindt bijgevolg geen steun in de bestreden beslissing.

De verklaring van de verwerende partij dat het beschaamde vertrouwen in de zaakvoerder van de betrokken ondernemingen, de uitbreiding van de uitsluiting tot de ‘andere ondernemingen waarvan de heer Balci zaakvoerder is’, verantwoordt, kan overtuigen. Lopende de IBO-samenwerking is de heer Balci telkens opgetreden namens de betrokken ondernemingen. De vrees dat in het andere geval de maatregel eenvoudig zou kunnen worden omzeild, overtuigt evenzeer. Het

verruimde toepassingsgebied van de uitsluitingsbeslissing is derhalve geenszins onredelijk. Niet ten onrechte werpt de verwerende partij overigens op dat de verzoekende partijen in het ongewisse laten welke andere ondernemingen dan wel ten onrechte zouden zijn geviséerd.

10. De stelling van de verzoekende partijen dat de verwerende partij door over de verschillende vennootschappen heen een opsplitsing te maken naargelang de aard van de inbreuk, met miskennis van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel geen onderscheid zou maken tussen de onderscheiden vennootschappen, kan niet worden gedeeld.

De dossierstudie, die aan de basis ligt van de genomen uitsluitingsbeslissing, lijst de vastgestelde onregelmatigheden/inbreuken op per betrokken afzonderlijke onderneming. Uit de wijze waarop de verzoekende partijen voor de SERR en de raad van bestuur van de VDAB in het kader van hun administratief beroep de tenlasteleggingen hebben betwist, blijkt dat zij afdoende op de hoogte waren van de inhoud van deze nota en derhalve van welke concrete inbreuken ten laste werden gelegd van welke verzoekende partij. De omstandigheid dat de bestreden beslissing er thans voor opteert om ‘een en ander op een meer globale wijze te beoordelen’ doet aan deze voorgaanden geen afbreuk en heeft de verzoekende partijen niet benadeligd.”

6. De verzoekende partijen betwisten deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat, hebben zij hun eerdere argumenten herhaald of geherformuleerd zodat zij niet de gelegenheid hebben benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Er valt niet in te zien hoe het loutere gegeven dat de bestreden beslissing ook op het privéadres van eerste verzoeker werd betekend tot het besluit kan leiden dat hij in zijn hoedanigheid van natuurlijke persoon een (mede)bestemming van de bestreden beslissing zou uitmaken. Uit de bewoordingen van de bestreden beslissing die onder punt 3.10. werd weergegeven, blijkt duidelijk wie de bestemmingen ervan zijn en dat eerste verzoeker uitsluitend in diens hoedanigheid van zaakvoerder van de betrokken ondernemingen wordt aangesproken.

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het eerste middel ongegrond.

7. Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. Een tweede middel is genomen uit een schending van de “algemene beginselen van behoorlijk bestuur, o.m. het beginsel van de hoorplicht, het beginsel van de fair play en het beginsel van de rechten van verdediging; van de artt. 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 [...] en van de materiële motiveringsplicht”.

De verzoekende partijen voeren in hun verzoekschrift in essentie aan, wat zij in hun memorie van wederantwoord hernemen, dat de bestreden beslissing duidelijk mede is gesteund op schriftelijke verklaringen van IBO-cursisten. De verzoekende partijen hebben aan de hand van een algemeen omschreven “‘dossierstudie’ [...] waarin een hele resem inbreuken op vrij algemene en summiere manier omschreven worden, en waarbij slechts zelden concrete feitelijkheden/namen van cursisten worden vermeld”, wel formeel de gelegenheid gekregen om zich te verdedigen tegen de hun ten laste gelegde inbreuken maar hebben nooit kennis gekregen van het bestaan, laat staan van de precieze inhoud van deze schriftelijke verklaringen. Dit geldt volgens de verzoekende partijen des te meer nu in de bestreden beslissing de verwerende partij niet opnieuw een onderzoek van de feiten maakt, maar er zich toe beperkt te stellen dat de verzoekende partijen de schriftelijke verklaringen geenszins weerleggen. Een dergelijke motivering is slechts een loutere stijlformule.

In hun laatste memorie handhaven zij hun tweede middel en herhalen dat in de mate het bestaan en de inhoud van verklaringen van cursisten duidelijk hebben bijgedragen op de besluitvorming van de verwerende partij het maar normaal is dat de verzoekende partijen kennis hadden moeten krijgen van het bestaan en de precieze inhoud ervan. Zij hebben in hun verweernota's al uitdrukkelijk laten gelden dat er sprake was van een schending van de motiveringsplicht en van de rechten van verdediging.

Beoordeling

9. Ten aanzien van een uitsluitingsmaatregel zoals in de bestreden beslissing ligt vervat, geldt de hoorplicht. Deze houdt in dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden genomen die van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder hem vooraf in de gelegenheid te stellen om op nuttige wijze zijn standpunt ter zake te doen kennen. De betrokkene moet met het oog op de te nemen maatregel op een nuttige wijze zijn standpunt kenbaar kunnen maken hetgeen kennis insluit van alle feitelijke en juridische gegevens die de beslissende overheid in haar besluitvorming betreft.

De verzoekende partijen ontkennen niet een verweer te hebben kunnen opbouwen op basis van de aan hen overhandigde dossierstudie, bevattende de namen en samengevatte verklaringen van ex-cursisten, zoals aangevuld met het e-mailbericht van de verwerende partij van 28 maart 2014 bevattende de namen van de cursisten ten aanzien van wie in de dossierstudie van de VDAB een ontslag werd vastgesteld hetzij tijdens de IBO/tijdens de beschermingsperiode, hetzij na IBO/kort na afloop van de beschermingsperiode.

Uit de verweernota's die de verzoekende partijen per afzonderlijke betrokken onderneming hebben opgesteld ten behoeve van de SERR en de aldaar geplande hoorzitting van 26 mei 2014, blijkt voorts dat zij ten gepaste tijde deze verweermogelijkheden hebben benut.

De verzoekende partijen kunnen bezwaarlijk worden gevolgd in hun betoog dat zij voor het eerst met de -ingetrokken- beslissing van 1 oktober 2014 zouden zijn geconfronteerd met verklaringen van IBO-cursisten. De essentie ervan werd immers reeds samengevat in de eerder genoemde dossierstudie van maart 2014. De verzoekende partijen zetten in hun procedurestukken noch overigens in hun laatste memorie uiteen, en het blijkt evenmin uit het administratief dossier, op welke wijze zij zich beter hadden

kunnen verdedigen indien de precieze en integrale verklaringen die in dit dossier door ex-cursisten werden afgelegd, hen waren overgelegd.

In het licht van wat hiervoor is uiteengezet kan de stelling van de verzoekende partijen niet worden bijgevalen dat de bestreden beslissing die ruim 11 pagina's beslaat en waarvan onder punt 3.10 (slechts) het samenvattend besluit is aangehaald, zich inzake de beoordeling van hun argumentatie zou beperken tot stijlformules.

10. Het tweede middel is ongegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een derde middel dat zij in hun memorie van wederantwoord integraal hernemen, roepen de verzoekende partijen in dat “de schorsing [...] niet [is] uitgesproken ‘op de datum waarop de VDAB kennis krijgt van de overtreding’ maar [...] terug [gaat] op vermeende inbreuken die zich reeds verscheidene jaren voordien zouden hebben voorgedaan, hetgeen een schending inhoudt van art. 96 van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 5 juni 2009 houdende de organisatie van de arbeidsmiddeling en de beroepsopleiding en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, o.m. het beginsel van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel, minstens is deze beslissing kennelijk onredelijk”.

De verzoekende partijen lichten toe dat niet kan worden aanvaard dat de VDAB “feitelijkheden waarvan zij al meerdere maanden of meer dan één jaar kennis heeft, en waar zij nooit eerder iets mee gedaan heeft, plots allemaal oprakelt en bundelt om t.a.v. een onderneming een sanctie op te leggen”. Zij stellen vast dat de opgemaakte dossierstudie die als initiële basis van de beslissing dient, teruggaat op tewerkstelling van cursisten van meerdere maanden

of meer dan een jaar vóór de datum van 10 juli 2014. Indien er al klachten waren omtrent bijvoorbeeld opleiding dan staat vast dat deze lopende de IBO-periode reeds ter kennis werden gebracht aan de VDAB die de cursisten begeleidt en dat de VDAB het klaarblijkelijk niet nodig vond, noch tijdens, noch kort na de IBO-tewerkstelling, noch gedurende meerdere maanden daarna, om enige sanctie ten aanzien van een van de verzoekende partijen te nemen. Hoe langer de VDAB wacht en/of hoe verder de VDAB teruggrijpt naar feiten uit het verleden, hoe moeilijker het daarenboven wordt voor de verzoekende partijen om zich hiertegen te verweren.

In hun laatste memorie volharden zij in hun derde middel.

Beoordeling

12. Het auditoraat besluit tot de ongegrondheid van dit middel op grond van de volgende overwegingen:

“18. [...]]

De stelling van de verzoekende partijen dat de beslissing is gesteund op feitelijkheden die dateren van meer dan één jaar terug en waartegen de VDAB zich op geen enkel nuttig moment zou hebben verzet ondanks de kennis ervan, vindt geen steun in het dossier.

Uit het dossier blijkt dat de initiële beslissing van 10 juli 2014 en nadien, de bestreden beslissing, het sluitstuk zijn van een voorgeschiedenis die teruggaat tot 2012. Toen al dreigde een uitsluiting van een verzoekende partij en werden nieuwe afspraken in het kader van een IBO-samenwerking gemaakt tussen de VDAB en de verzoekende partijen.[...]

De eerste verzoekende partij is op 1 februari 2013, 17 april 2013, 5 juni 2013 en 11 oktober 2013 door de VDAB uitgenodigd voor een gesprek aangaande de problemen (o.a. gebrek aan opleiding en begeleiding; laattijdig en foutieve registratie in Dimona; na afloop van de IBO de cursist niet tewerkstellen in de onderneming waarbij de IBO werd gevolgd) bij de verzoekende partijen en er werd telkens om remediëringsacties gevraagd.[...]

Op 18 maart 2014 heeft een overleg plaats tussen de VDAB en de eerste verzoekende partij met als onderwerp de vastgestelde inbreuken op de wettelijke of contractuele IBO-verplichtingen. Op 19 maart 2014 wordt de dossierstudie door de VDAB aan de eerste verzoekende partij overgemaakt. Het zal uiteindelijk en na verschillende verdagingen van de deadline om te reageren[...], duren tot eind mei 2014, in de aanloop van een tweede SERR-advies, dat de verzoekende partijen een schriftelijk verweer ontwikkelen.

Dit relaas bevestigt het verweer van de VDAB dat zij zich steeds heeft verzet tegen de vastgestelde tekortkomingen en dat de termijn waarmee zij de

uitsluitingsbeslissing heeft genomen, door het toedoen van de verzoekende partijen is vertraagd.

De beslissing om de betrokken ondernemingen op grond van tekortkomingen die hebben plaatsgevonden anno 2013-2014, uit te sluiten uit het IBO-stelsel, met ingang van 10 juli 2014, is derhalve genomen binnen een redelijke termijn.

Om dezelfde reden falen de verzoekende partijen in hun betoog dat de verwerende partij het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zou hebben geschonden en dat zij zouden zijn geschaad in hun verweermogelijkheden. Uit het dossier blijkt dat de VDAB zich tijdig heeft verzet tegen de vastgestelde onregelmatigheden en dat de verzoekende partijen mede aan de basis liggen van het late verweer. Voor het overige wordt, wat dit laatste betreft, verwezen naar de bespreking van het tweede middel.”

13. De verzoekende partijen betwisten deze conclusie niet. Na kennisneming van het verslag van het auditoraat waarin beredeneerd wordt uiteengezet waarom het middel niet tot vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden, hebben zij immers niet de gelegenheid benut die een laatste memorie biedt om nog een andere visie op de beoordeling door het auditoraat weer te geven. Zij verzuimen immers om op de bespreking van het middel in het auditoraatsverslag nog inhoudelijk te reageren. Het volstaat daartoe niet zoals de verzoekende partijen in hun laatste memorie doen, in het middel te “volharden” en te herhalen dat “daar waar in voorkomend geval de beslissing werd genomen met ingang van 10 juli 2014, [dit] betekent [...] dat VDAB pas op dat ogenblik kennis kreeg van de beweerde inbreuken”, dat -wat niet wordt betwist- uit de dossierstudie blijkt dat deze studie teruggaat op tewerkstelling van cursisten van meerdere maanden (of meer dan een jaar) voordien en dat er tussen partijen reeds talrijke gesprekken in 2013 geweest zijn wat “de verzoekende partijen [sterkt] in hun overtuiging dat de vermeende feitelijkheden die dateren van deze periode, onmogelijk op wettige wijze kunnen rechtvaardigen dat verzoekende partijen alsnog met ingang van 10 juli 2014 uitgesloten worden.”

De Raad van State ziet geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het middel ongegrond.

14. Het derde middel is ongegrond.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

15. In een vierde en laatste middel dat zij in hun memorie van wederantwoord integraal hernemen, werpen de verzoekende partijen op dat “de bestreden beslissing werd genomen op basis van verkeerde feitenvinding, en [...] een schending [vormt] van art. 96 van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 5 juni 2009 [...] en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, o.m. het zorgvuldigheidsbeginsel; en daarmee samengaan schending van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 [...] en van de materiële motiveringsplicht, minstens is de beslissing kennelijk onredelijk.”

De verzoekende partijen lichten toe dat aan geen enkele verzoekende partij enige wettelijke of contractuele breuk ten laste kan worden gelegd. Iedere vermeende inbreuk werd weerlegd in het administratief beroep met een uitgebreide bijhorende stukkenbundel. Wat de “inbreuken en contractuele verplichtingen inzake opleiding en begeleiding” betreft, valt de VDAB terug op diverse klachten van diverse cursisten waarvan de tewerkstelling voor het overgrote deel dateert van meerdere maanden daarvoor, waarbij de verklaringen destijds niet zijn voorgelegd en die worden betwist. Met betrekking tot de “beëindigingen van IBO/ontslagen tijdens of kort na de beschermingsperiode” benadrukken de verzoekende partijen dat de VDAB zelf de formele rechtsgeldigheid van de diverse beëindigingen bevestigt. Het motief dat de verzoekende partijen de opleidingsmaatregel zouden misbruiken op basis van verklaringen van gewezen IBO-cursisten is vaag en subjectief. De VDAB wordt uitgenodigd concrete cijfers van de succesratio van de uitstroom van de cursisten bij de verzoekende partijen voor te leggen en te vergelijken met het gemiddelde in de regio, rekening houdende met de (al dan niet) aantrekkelijkheid van de job. Aangaande de “weinig correcte houding t.a.v. cursisten en de VDAB” bemerken de verzoekende partijen dat de VDAB andermaal teruggrijpt naar cursisten die al enige tijd uit dienst waren en wiens beschuldigingen geenszins gestaafd worden

en dat het op zich niet gaat om inbreuken op enige wettelijke of conventionele verplichting. Hetzelfde stellen de verzoekende partijen aangaande de “veeleer formele en administratieve verplichtingen en voorschriften”. Zij voegen toe dat dergelijke eerder kleine formaliteiten op zich alleen redelijkerwijze geen aanleiding kunnen geven tot een schorsing van drie jaar.

16. In de laatste memorie volharden de verzoekende partijen in hun vierde middel en besluiten dat er in geen enkel geval een concrete inbreuk is die overeind blijft. In de mate een klacht of inbreuk slechts vaag werd geformuleerd, kan de verzoekende partijen niet kwalijk worden genomen dat zij in het algemeen hebben geantwoord.

Beoordeling

17. De verzoekende partijen voeren in wezen aan dat de motieven van de bestreden uitsluitingsbeslissing niet deugdelijk zijn.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op “afdoende” wijze. Het afdoend karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat iedere administratieve rechtshandeling moet steunen op motieven waarvan het feitelijk bestaan naar behoren is bewezen en die in rechte ter verantwoording van die handeling in aanmerking kunnen worden genomen. Bij de beoordeling van de naleving van de materiële motiveringsplicht is de Raad van State niet bevoegd om zijn oordeel omtrent de feiten in de plaats te stellen van het oordeel van de administratieve overheid. Hij is enkel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan binnen de perken van de redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Voorts mag enkel met de formeel uitgedrukte motieven rekening worden gehouden.

18. Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, tot slot, veronderstelt dat de overheid bij het nemen van de beslissing onredelijk heeft gehandeld, met andere woorden dat zij de haar toegekende discretionaire beoordeling- of beleidsvrijheid onjuist heeft gebruikt. Het redelijkheidsbeginsel kan derhalve slechts geschonden zijn indien de administratieve overheid een beslissing neemt die dermate afwijkt van het normale beslissingspatroon, dat het niet denkbaar is dat een andere zorgvuldig handelende administratieve overheid in dezelfde omstandigheden tot deze besluitvorming zou komen. Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling in de plaats te stellen van de bevoegde administratieve overheid. Hij is in de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht enkel bevoegd om, desgevraagd, na te gaan of de administratieve overheid op grond van de juiste en correct beoordeelde feitelijke gegevens, in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

19. Krachtens artikel 96 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 kan de VDAB beslissen om aan “de onderneming, vereniging zonder winstoogmerk of administratieve overheid die haar wettelijke of contractuele verplichtingen niet nakomt, of die een cursist die bij haar een individuele beroepsopleiding heeft gevolgd, ontslaat zonder dringende reden, gedurende drie jaar geen individuele beroepsopleiding toe te kennen. Die periode

van drie jaar gaat in op de datum waarop de VDAB kennis krijgt van de overtreding”.

In het kader van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht vermag de Raad van State na te gaan of de ingeroepen feiten werkelijk bestaan en of de appreciatie daarvan met de vereiste zorgvuldigheid is gebeurd, maar het komt hem daarbij niet toe het feitenonderzoek over te doen om zich aldus, wat de appreciatie van de zaak betreft, in de plaats te stellen van het bestuur.

Zoals uit de beoordeling van het tweede en het derde middel is gebleken, dient te worden vastgesteld dat de verwerende partij geenszins lichtzinnig is omgesprongen met het geheel van informatie en elementen waarover zij beschikte naar aanleiding van contacten/bijsturingen met de betrokken ondernemingen en IBO-cursisten en dat zij, vooraleer de bestreden uitsluitingsbeslissing te treffen, de betrokken ondernemingen heeft gehoord en hun argumentatie in haar besluitvorming heeft betrokken.

20. In zoverre de bestreden beslissing voor de meest fundamenteel geachte inbreuken steunt op verklaringen van IBO-cursisten, dupliceren de verzoekende partijen het tweede en derde middel en betwisten voor het overige eenvoudig de juistheid ervan. Op generlei wijze komen zij ertoe op concrete en overtuigende wijze de onderliggende feitelijkheden dusdanig te ontkrachten dat de verwerende partij deze niet voor juist had mogen aanzien. De standpunten die de verzoekende partijen innemen met betrekking tot de kwestie van de ontslagen tijdens of kort na de beschermingsperiode, getuigen voorts weliswaar van een eigen appreciatie van deze feiten, maar tonen niet aan dat de verwerende partij de grenzen van de redelijkheid zou zijn te buiten gegaan door de gevolgtrekkingen die zij heeft gedaan uit het geheel van de elementen, namelijk dat, zoals in de bestreden beslissing kan worden gelezen, “uit het dossier blijkt dat doorheen het IBO-opleidingstraject binnen de betrokken ondernemingen globaal beschouwd al te weinig wordt geïnvesteerd in uitgebreide en degelijke opleiding en begeleiding van cursisten” en dat de betrokken ondernemingen het IBO-stelsel veeleer

benaderen als een oneigenlijke tewerkstellingsmaatregel die hen toelaat om op een financieel interessante wijze IBO-cursisten direct als reguliere werknemers in te schakelen waarbij zij op een ogenblik waarop zij als werkgever de volledige personeelskost van de betrokken werknemer dragen en niet langer gebonden zijn door een expliciet ontslagverbod, in een groot aantal gevallen een einde stellen aan de lopende arbeidsovereenkomst.

De verzoekende partijen geven weliswaar blijk van een eigen feitelijke beoordeling van de gedragingen die haar worden verweten maar zij maken niet aannemelijk dat de verwerende partij aldus tot een conclusie is gekomen die de grenzen van de redelijkheid te buiten zou gaan.

21. De vaststellingen tot slot die volgens de bestreden beslissing aanduiden dat de betrokken ondernemingen over het algemeen weinig belang blijken te hechten aan de naleving van administratieve en procedurele voorschriften worden als minder fundamenteel omschreven. De gebeurlijke omstandigheid dat deze op zich beschouwd onvoldoende draagkrachtig zouden zijn om de genomen beslissing te schragen, is niet relevant nu de bestreden beslissing afdoende wordt gedragen door de andere motieven ontleend aan inbreuken op verplichtingen inzake opleiding en begeleiding, beëindigingen van IBO/ontslagen tijdens of kort na de beschermingsperiode en een weinig correcte houding ten aanzien van cursisten en VDAB.

22. Het vierde middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 1000 euro, elk voor een vijfde en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig juni tweeduizend negentien, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Carlo Adams,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques