

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIV KAMER

A R R E S T

**nr. 256.146 van 27 maart 2023
in de zaak A. 229.419/XIV-39.088**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pascal Lahousse
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Leopoldstraat 64
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 28 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 26 augustus 2019 waarbij aan verzoekster de erkenning als arts-specialist in de inwendige geneeskunde wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 245.980 van 5 november 2019 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de bestreden beslissing verworpen.

Verzoekster heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 maart 2023.

Staatsraad Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pascal Lahousse, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts 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 is in november 2003 als arts afgestudeerd in Suriname.

Vanaf 15 november 2012 is zij, na een opleiding in diverse ziekenhuizen in Suriname en Nederland, ingeschreven in het “Surinaamse register van medische specialistenregister” als “internist-hematoloog” en sinds 1 januari 2013 voltijds tewerkgesteld in het “Sint Vincentius Ziekenhuis” te Paramaribo.

3.2. Op 3 juni 2015 wordt, op vraag van verzoekster, haar Surinaams diploma van arts examen in de medische wetenschappen als gelijkwaardig erkend met de Vlaamse graad van “Master of Medicine in de geneeskunde”.

Op 14 juli 2015 wordt haar diploma ook geïnviseerd door het directoraat-generaal Gezondheidszorg van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.

3.3. Verzoekster vraagt tevens om in België erkend te worden als specialist in de inwendige geneeskunde en klinische hematologie.

Op 14 oktober 2015 deelt de bevoegde erkenningscommissie aan verzoekster mee dat zij “geen gunstig advies kan verlenen voor erkenning in de interne geneeskunde en in de klinische hematologie”. Als motief daarvoor wordt opgegeven dat verzoekster “onvoldoende maanden opleiding inwendige geneeskunde [heeft] gevolgd”. Verduidelijkt wordt dat in België de duur van de opleiding tot internist vijf jaar bedraagt, dat voor verzoekster slechts drieëndertig maanden opleiding inwendige geneeskunde in Nederland in rekening kan worden gebracht, dat met de opleiding in Suriname geen rekening kan worden gehouden omdat deze “weinig gevarieerd” wordt geacht en “gezien het grote verschil tussen de uitoefening van geneeskunde in Suriname en België met betrekking tot pathologie en therapie” en dat de opleiding klinische hematologie bijkomend voor één jaar in aanmerking wordt genomen. De erkenningscommissie besluit dat verzoekster nog vijftien maanden stage in inwendige geneeskunde moet volgen vooraleer een erkenning als geneesheer-specialist in de inwendige geneeskunde in België mogelijk is. Om erkend te worden als klinisch hematoloog moet verzoekster volgens de commissie na de erkenning als internist nog een jaar stage volgen in de klinische hematologie.

3.4. Verzoekster dient vervolgens een stageplan en een wijzigend stageplan in voor de volgende stages:

- van 1 april 2016 tot en met 31 december 2016: AZ Delta te Roeselare;
- van 1 januari 2017 tot en met 30 september 2017: Universitair Ziekenhuis

Gent.

Als “stagemeester-coördinator” staat vermeld: prof. dr. F. O.
Deze stageplannen worden goedgekeurd.

3.5. Op 10 september 2018 dient verzoekster een aanvraag in tot erkenning als geneesheer-specialist in de “inwendige geneeskunde”.

Zij voegt daarbij – onder meer – een attest van de stagemeester “inwendige ziekten” van het AZ Delta te Roeselare dat aangeeft dat verzoekster “volledig [heeft] voldaan aan de vereisten van de opleiding. Ze nam volledig deel aan de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de dienst”. Eveneens worden bijgevoegd de “[n]otulen debriefing [verzoekster] – 18/04/2017” en een daarvoor door verzoekster op 24 januari 2018 ondertekend ontvangstbewijs – “alleen ontvangen, geen inzage, inspraak of [akkoord]”.

3.6. Op 23 november 2018 deelt de secretaris van de erkenningscommissie mee dat de aanvraag onvolledig is aangezien het erkenningsaanvraagformulier net als het eindattest van haar coördinerende stagemeester ontbreekt in haar dossier. Omdat de erkenningscommissie vermoedt dat dit eindattest “wellicht een probleem [stelt], aangezien u bijkomend [...] de wens uitte om gehoord te worden”, wordt verzoekster uitgenodigd voor de zitting van 10 december 2018.

3.7. Met een brief van 16 april 2019 deelt de “teamverantwoordelijke zorgberoepen” van het Agentschap Zorg en Gezondheid aan verzoekster mee dat hij “het voornemen [heeft] [haar] erkenning als arts-specialist in de inwendige geneeskunde te weigeren”. Hij valt daarmee het advies van de erkenningscommissie van 11 maart 2019 bij, dat als volgt leest:

“[Verzoekster] diende eerder een erkenningsaanvraag inwendige geneeskunde/klinische hematologie in op basis van een buitenlands traject. De commissie was toen tijdens haar zitting van 14 september 2015 van oordeel dat ze onvoldoende maanden opleiding inwendige geneeskunde gevolgd had die in aanmerking konden komen voor een erkenning als internist in België, met name slechts 33 maanden. Wel kon haar buitenlandse opleiding klinische hematologie

meetellen voor één jaar. Bijgevolg werd [verzoekster] een adaptatiestage van 15 maanden stage in inwendige geneeskunde opgelegd vooraleer in aanmerking te kunnen komen voor erkenning in de inwendige geneeskunde.

Na nazicht van haar dossier stelt de erkenningscommissie vast dat [verzoekster] – conform haar laatst goedgekeurd stageplan (01/04/2016-31/12/2016 bij dr. [M.] en 01/01/2017-30/09/2017 bij prof. dr. [O.]) een stage van maar liefst 18 maanden heeft gevolgd en dat ze meer bepaald volgende deelstages heeft doorlopen: hematologie-oncologie, spoedeisende hulp, cardiologie, hematologie, algemene inwendige geneeskunde.

Tijdens de zitting van de erkenningscommissie inwendige geneeskunde, die doorging op 10 december 2018, werd [verzoekster] op haar vraag gehoord samen met haar raadsman. In haar erkenningsaanvraag is een positieve evaluatie van de eerste stageperiode bij dr. [M.] aanwezig, maar voor de stageperiode in UZ Gent slechts notulen van een debriefing d.d. 18 april 2017 met als conclusie dat het huidig niveau van functioneren niet volstaat voor erkenning als internist. Ter zitting was daarenboven een schrijven d.d. 30 november 2018 van prof. dr. [O.] aanwezig met – naast bovengenoemde notulen – de volgende bijlagen: een negatieve eindevaluatie voor de stageperiode in UZ Gent d.d. 26 november 2018 en een incidentenrapport d.d. 12 september 2017 waarvan zowel [verzoekster] als haar raadsman niet op de hoogte waren.

Op de daaropvolgende zitting van 28 januari 2019 werd bijgevolg haar coördinerend stagemeester, prof. dr. [O.] gehoord. Ter zitting nam de erkenningscommissie ook kennis van het verweer van [verzoekster] nadat ze inzage kreeg in de negatieve evaluatie en incidentenmelding.

Ondanks een positief geadviseerd stagerapport voor jaar 1 (i.c. 1 april 2016 t.e.m. 31 december 2016) met positieve beoordelingen stelt de erkenningscommissie dat [verzoekster] niet kan erkend worden in de inwendige geneeskunde gelet op de negatieve eindevaluatie (d.d. 30 november 2018 en 8 februari 2019) en de hoorzitting van haar coördinerend stagemeester, prof. dr. [O.]. In de beoordeling van een erkenningsaanvraag hecht de erkenningscommissie immers steeds veel waarde aan de eindevaluatie van de coördinerend stagemeester.

Zonder een positieve evaluatie van de coördinerend stagemeester waarin bevestigd wordt dat de kandidaat zelfstandig en bekwaam de discipline kan uitoefenen, is de erkenningscommissie van oordeel dat zij niet tot erkenning kan overgaan. Hiertoe ontbreekt bovendien het laatste stagerapport.

Prof. dr. [O.] stelt dat [verzoekster] niet kan erkend worden als arts-specialist in de inwendige geneeskunde op basis van onvoldoende functioneren, meer bepaald omwille van

- 1) het onvermogen om te onderscheiden tussen hoofd- en bijzaak;
- 2) het onvermogen om met de nodige snelheid en structuur tot een beslissing en tot een beleid te komen;
- 3) het gebrek aan urgentiebesef tijdens de wachten;
- 4) vaardigheden waarvan men mag verwachten dat ze deze met haar voorgeschiedenis van een autonome praktijk hematologie in Suriname, zou bezitten, bleken niet voldoende aanwezig.

Gelet op deze punten én het bezwarend element vanuit de dienst cardiologie over incidenten tijdens wachtdiensten, is de erkenningscommissie daarenboven van oordeel dat het opleggen van een bijkomende stage noch wenselijk, noch nuttig is. Bijgevolg adviseert de erkenningscommissie haar erkenningsaanvraag dadelijk als negatief.”

Op 15 mei 2019 dient verzoekster een bezwaarnota in.

3.8. Op 31 juli 2019 wordt verzoekster ervan in kennis gesteld dat de “Kamer voor artsen-specialisten en huisartsen” van de adviescommissie voor voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (kandidaat-) pleegzorgers, “het voornemen tot negatieve beslissing [volgt]”. De inhoudelijke beoordeling van de adviescommissie luidt als volgt:

“De adviescommissie is van mening dat van een arts, die reeds 17 jaar klinische ervaring heeft in hetzelfde domein van de geneeskunde en een opleiding heeft afgewerkt in Suriname en in Nederland, kan verwacht worden dat zij op een redelijk zelfstandige manier kan werken en er slechts moet geobserveerd worden of zij naar behoren functioneert. [Verzoekster] heeft in Suriname een opleiding gehad overeenkomstig de daar geldende regelgeving.

Daarna heeft ze in Rotterdam een bijkomende opleiding genoten die gunstig werd beoordeeld.

Vervolgens heeft ze in België gepostuleerd voor een opleiding zodat ze een erkenning kon bekomen als internist volgens de Belgische regelgeving. Deze Belgische erkenning zou haar in Suriname in staat stellen nationale en internationale projecten met meer kracht te lanceren en middelen en fondsen te werven.

De Belgische Nederlandstalige erkenningscommissie heeft haar stageplan goedgekeurd waarin een bijkomende opleiding van 15 maanden werd voorzien.

Tijdens de opleiding werd echter vastgesteld door verschillende opleiders dat [verzoekster] noch de vereiste attitudes, noch de vereiste vaardigheden bezit om autonoom te functioneren op een voor de patiënten veilige wijze. De vaststellingen, door de opleiders naar voor gebracht in de eindevaluatie, zijn van dien aard dat ze geen garantie bieden op een kwaliteitsvolle en betrouwbare zorg, uitgaande van [verzoekster].

Het feit dat iemand met een zeventienjarige ervaring opmerkingen krijgt toegewezen zoals naar voor gebracht in de evaluatie, beschouwt de adviescommissie als een voldoende reden om het standpunt van de erkenningscommissie bij te treden en is een voldoende argument om geen bijkomende stage te voorzien aangezien er weinig kans is tot verbetering.”

3.9. Met een op 26 augustus 2019 gedateerde brief deelt de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid aan verzoekster mee dat haar erkenning als arts-specialist in de inwendige geneeskunde wordt geweigerd en dat hij daarmee “het advies en de motivering van de ‘Kamer voor artsen-specialisten en huisartsen’ van de ‘Adviescommissie voor voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezien en (kandidaat-) pleegzorgers’ [volgt]”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel in het verzoekschrift voert verzoekster onder het kopje “de foutieve toepassing van - wettelijke bepalingen - en de schending [van] de beginselen van behoorlijk bestuur met name het rechtszekerheidsbeginsel” onder meer aan dat “uit de uiteenzetting van de chronologie van feiten [...] duidelijk blijkt dat de wettelijke bepalingen [...] niet werden gerespecteerd”. en met verwijzing naar artikel 13, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 ‘betreffende de erkenning van artsen-specialisten en van huisartsen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017), dat zij “nooit de kans [heeft] gekregen de wettelijk voorziene procedure te kunnen volgen”. Verzoekster licht vervolgens deze grief als volgt toe:

“[Verzoekster] werd nooit geïnformeerd over de mogelijkheid om bij de Erkenningscommissie een geschil te laten beoordelen.

Zij kreeg nooit de eindbeoordeling van de stage door de stagemeeester, er was gewoonweg geen beoordeling, zodat Prof Dr [O.] gevraagd werd deze alsnog te willen bezorgen aan de Erkenningscommissie.

Zelfs op dat ogenblik werd het negatieve advies niet meegedeeld aan verzoekster, zodat de Erkenningscommissie één maand uitstel gaf om verweer op te bouwen.

De stagemeeester heeft dus, méér dan een jaar na einde stage, en tegen de wettelijke bepalingen in, gauw een eindbeoordeling afgeleverd, met miskennis van de rechten van verdediging en zonder ook maar één objectief bewijs van de ingeroepen argumenten voor te leggen.

Er volgde geen enkele sanctie of onderzoek naar de redenen of de onderliggende niet-ondertekende documenten door de Erkennings- of de Adviescommissie.

De stagemeeester verstuurde de niet-objectief gestaafde eindbeoordeling dan nog rechtstreeks aan het Agentschap, opnieuw met miskennis van de wettelijke bepalingen en de rechten van verdediging. Opnieuw zonder enige sanctie.

Wel integendeel: verzoekster werd- na de talrijke inbreuken op de rechten van verdediging- opnieuw gesanctioneerd : zij kreeg amper één maand om zich te laten verdedigen tegen het negatief advies en de door Prof Dr. O. gebruikte stukken die nooit eerder waren overgemaakt.”

In de memorie van wederantwoord benadrukt verzoekster dat, nu zij zelfs nooit geïnformeerd werd over de mogelijkheid om bij de erkenningscommissie een geschil te laten beoordelen, het aan de coördinerend stagemeeester stond om “de nodige beslissingen te nemen, zeker na zijn eenzijdig

opgestelde ‘nota debriefing’ waarvan de inhoud betwist was”, om conform artikel 13, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 de situatie aan de erkenningscommissie te melden, nu een onderzoek door de erkenningscommissie in dat stadium het niet correct uitvoeren van het stageplan door de coördinerend stagemeester onmiddellijk aan het licht zou hebben gebracht, zodat haar het recht op verdediging niet zou worden ontnomen.

Daarnaast stelt verzoekster nog dat, anders dan de verwerende partij voorhoudt, artikel 13, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 te dezen wel toepassing vindt, nu het “niet de bedoeling van de wetgever [kan] zijn geweest om toe te laten dat de toepassing van dit artikel onmogelijk wordt gemaakt door het niet naleven van de wettelijke bepalingen door de coördinerend stagemeester die geen enkele van de hem opgelegde verplichtingen voldeed”. Het werd verzoekster immers onmogelijk gemaakt om een aanvraag tot erkenning in te dienen aangezien het attest van de stagemeester, niet werd afgeleverd bij het einde van de stage.

Ter adstructie van haar standpunt beklemtoont verzoekster dat bij een correcte ontvangst van een eindevaluatie op het einde van haar stage in september 2017, zij de mogelijkheid zou hebben gehad om zich te kunnen verdedigen, minstens tegen het verslag dat zagezegd in juli 2017 door Dr. [D. P.] zou zijn opgemaakt. Ze wijst erop dat haar uitdrukkelijke vraag om het eindverslag te mogen ontvangen, waarvan haar e-mail van 23 januari 2018 aan het opleidingssecretariaat, als bewijs wordt aangewezen, werd genegeerd. Het volgens haar summiere en niet-ondertekende verslag van Dr. [V.] van 28 november 2019, zonder het opstellen van een correcte tussentijdse evaluatie en 14 maand na het einde van haar stage, werd opgesteld “*pour les besoins de la cause*” en met als enig doel het negatieve advies van Prof Dr. [O.] toch enigszins te kunnen onderbouwen. Deze gang van zaken diende volgens verzoekster te worden onderzocht door de erkenningscommissie alvorens te verwijzen naar de “mening” van de coördinerende stagemeester als basis van de weigering tot erkenning én de weigering een bijkomende stage van 6 maanden in een ander ziekenhuis toe te staan.

In haar laatste memorie omschrijft verzoekster haar belang bij het aangevoerde middel op grond van de volgende argumenten:

“Het weze duidelijk dat indien Dr. [O.] de wettelijke bepalingen wél had gerespecteerd en het dossier correct had opgebouwd met tussentijdse evaluaties, eventuele werkpunten en/ of opmerkingen, hij uiteraard een negatief eindverslag had mogen opmaken bij einde stage. Voor zover een eindverslag tijdig en correct wordt opgemaakt, en met objectieve gegevens wordt onderbouwd, kan een coördinerende stagemeeester negatief oordelen. Maar men kan niet negatief oordelen zonder de vooropgestelde procedures te volgen, en willekeurig een negatieve beslissing doorduwen bij de erkenningscommissie waarvan men dan nog zelf lid is, en dus duidelijk kan beïnvloeden.

[...]

Uiteraard heeft verzoekster een ‘actueel belang’ bij de vernietiging van de onwettig genomen beslissing. Maar zelfs indien dit niet zo zou zijn, *quod non*, dan nog blijft door de versoepeling van de rechtspraak van de Raad van State de mogelijkheid bestaan tot het bekomen van een schadevergoeding voor het verlies van de kans op een correct georganiseerde stage, het verlies van de kans op remediëring door correcte toepassing van art 13§1 BVR, het verlies van de kans op erkenning, en zelfs het verlies van de kans om een bijkomende stage in een ander ziekenhuis te vervolmaken.”

Voorts handhaaft verzoekster haar argumenten en beklemtoont daarbij dat zij pas bij de eerste hoorzitting van de erkenningscommissie geconfronteerd werd met de aan deze commissie overgemaakte “eindbeoordeling” van haar stage, waarvan de inhoud haar per e-mail ter kennis werd gebracht op 13 december 2018, met name 15 maanden na de beëindiging van haar stage.

Het gegeven dat de bestreden beslissing werd genomen op grond van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017, doet volgens haar geen afbreuk aan het feit dat de bepalingen van artikel 13, § 1, van dat besluit dienden te worden nageleefd, nu de aanvraag tot erkenning pas kon worden ingediend nadat de bepalingen betreffende de organisatie van de stage van afdeling 1 (bestaande uit de artikelen 8 tot 13) van het voornoemde besluit waren gevolgd.

Verzoekster is dan ook de mening toegedaan dat door het niet correct uitvoeren van de door artikel 13, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 opgelegde procedure door de coördinerend stagemeeester, waarbij eventuele problemen minstens dienden te worden gesignaleerd aan de erkenningscommissie om de mogelijkheid te geven om

eventueel in een ander ziekenhuis de stage verder te zetten, haar rechten van verdediging, zowel tijdens als na het beëindigen van haar stage, werden ontzegd.

5. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij dat artikel 13, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 te dezen geen toepassing vindt, omdat “[i]n tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt te veronderstellen [...] de bestreden beslissing allerminst een beslissing [is] waarin de ongeschiktheid van de kandidaat werd aangekaart conform artikel 13 van dit besluit”. De bestreden beslissing betreft een weigering van de erkenning overeenkomstig artikel 14 van het voornoemde besluit van 24 februari 2017. Die bepaling werd volgens de verwerende partij “ontegensprekelijk” en correct nageleefd, zodat het haar niet duidelijk is waar de wettelijke procedure niet zou zijn gevolgd.

Verder doet zij gelden dat verzoekster nagelaten heeft te verduidelijken waarom zij nooit de kans heeft gehad om de wettelijke procedure te volgen en wat er precies fout zou zijn gelopen. Dienaangaande benadrukt de verwerende partij, enerzijds, dat een niet positieve eindbeoordeling door de coördinerend stagemeester niet betekent dat verzoekster geen eindbeoordeling heeft ontvangen en, anderzijds, dat verzoekster zich tegen deze eindbeoordeling heeft kunnen verdedigen nu zij op 10 december 2018 met de eindbeoordeling werd geconfronteerd, waarop zij met een brief van 13 februari 2019 heeft gerepliceerd en waarna haar dossier door de erkenningscommissie op een laatste zitting, georganiseerd op 11 maart 2019, werd besproken.

In haar laatste memorie merkt de verwerende partij voorts, “duidelijkheidshalve”, op dat in het auditorsverslag een “oude” versie van artikel 13, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 wordt geciteerd. Niettegenstaande het volgens haar minieme verschil blijkt uit de huidige versie, zoals gewijzigd bij artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 maart 2019, nog duidelijker dat een “onderzoek ter plaatse” steeds (slechts) een mogelijkheid betreft, en nooit een verplichting kan uitmaken voor de erkenningscommissie, zodat deze nuance moet worden aangebracht, te meer nu een onderzoek ter plaatse één en ander had kunnen verhelpen, terwijl de

erkenningscommissie hiertoe evenwel niet gehouden kan worden geacht.

Daarnaast betwist de verwerende partij verzoeksters belang bij het middel, nu volgens haar niet kan worden begrepen hoe een vernietiging van de thans bestreden beslissing, genomen conform artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017, een correcte reactie zou kunnen zijn op het (door de stagemeester) niet eerder doorlopen van de procedure overeenkomstig artikel 13, § 1, van dat besluit, nu noch het verband tussen beide artikelen, noch het voordeel dat de vernietiging van de thans bestreden beslissing kan teweegbrengen om hieraan tegemoet te komen, kan worden ingezien. Dienaangaande argumenteert de verwerende partij dat de erkenningscommissie conform artikel 13, § 1, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 desgevallend na een onderzoek en verslag van een daarmee belaste onderzoekscommissie, hetzij een beëindiging, hetzij een voortzetting van de stage kon adviseren, dat op het ogenblik van het indienen door verzoekster van haar erkenningsaanvraag haar voorziene stageperiode net geen jaar was beëindigd; zodat de vernietiging van de thans bestreden beslissing, de behandeling van een erkenningsaanvraag, op basis van het klaarblijkelijk niet doorlopen van een door de stagemeester niet-geïnitieerd onderzoek conform artikel 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 wegens ongeschiktheid van de verzoekster voor de discipline in kwestie, niet kan remediëren. Daarnaast beklemtoonde de verwerende partij andermaal dat gelet op de negatieve eindevaluatie en de hoorzitting, de erkenningscommissie niet anders kon dan oordelen dat verzoekster niet kon worden erkend en dat de adviescommissie niet anders kon dan opmerken dat tijdens de opleiding door verschillende opleiders was vastgesteld dat verzoekster noch de vereiste attitudes, noch de vereiste vaardigheden bezat om autonoom te functioneren op een voor de patiënten veilige wijze. Verzoeksters verwijt al zou de coördinerend stagemeester niet de nodige beslissingen hebben genomen, doet volgens de verwerende partij niets af aan het door de erkenningscommissie gevoerde onderzoek, de gebrekkige aanvraag van verzoekster, de negatieve evaluatie waarop verzoekster verweer heeft kunnen bieden en het nalaten van verzoekster om zelf conform artikel 12 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017, een jaar na het beëindigen van de stageperiode, één en ander te bekomen. Tot slot benadrukt de verwerende partij dat

het gegeven dat verzoekster enigszins baat zou kunnen hebben gehad met een (niet-verplicht) onderzoek ter plaatse door een daartoe door de erkenningscommissie belaste onderzoekscommissie, geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de door verzoekster gevraagde erkenning zoals die door haar werd aangevraagd, terecht werd geweigerd.

Beoordeling

Exceptie inzake de ontvankelijkheid van het middel

6. Overeenkomstig artikel 14, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geven de onregelmatigheden die onder een in het eerste lid vermelde nietigheidsgrond ressorteren “slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

Het staat aan de Raad van State te oordelen of een verzoeker die een zaak voor de Raad van State brengt, doet blijken van een belang bij het aangevoerde middel. De Raad van State dient er evenwel over te waken dat het belangvereiste niet op een buitensporig restrictieve of formalistische wijze wordt toegepast.

7. Verzoekster voert in het middel onder meer de schending aan van artikel 13, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017. Die onregelmatigheid kan, indien gegrond bevonden, inhouden dat haar de in artikel 13, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 vervatte mogelijkheid tot remediëring van een slecht beoordeelde stage, is ontzegd. Aldus blijkt dat verzoekster een waarborg is ontnomen die voorts een invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de bestreden beslissing. Verzoeksters voordeel is derhalve dat de verwerende partij, bij nietigverklaring van de bestreden beslissing, op grond van dit middel, de overwegingen ervan bij haar besluit tot rechtsherstel moet betrekken, hetgeen kan leiden tot een andere

beslissing. Zulks volstaat ter adstructie van het vereiste belang bij het middel.

De vraag of het geschonden geachte artikel 13, § 1 te dezen toepasselijk is, betreft de grond van de zaak. De kritiek van de verwerende partij ter zake ontkent derhalve het belang van verzoekster bij het middel niet.

Aldus heeft verzoekster wel degelijk belang bij het middel.

8. De exceptie is ongegrond.

De gegrondheid van het middel

9. Ter adstructie van het middel voert verzoekster in essentie aan dat, nu zij pas naar aanleiding van haar aanvraag tot erkenning met het eindverslag van de coördinerend stagemeeester en de vermeende incidenten op de dienst cardiologie werd geconfronteerd, niet alleen haar “rechten van verdediging” conform artikel 13, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 werden geschonden, maar tevens haar een mogelijkheid op remediëring op grond van dat artikel werd ontkend.

Het middel wordt vanuit dit oogpunt onderzocht.

10. Voorafgaand wordt vastgesteld dat formeel gezien, verzoekster in het verzoekschrift de schending aanvoert van artikel 13, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017, waarbij zij evenwel § 1 ervan letterlijk citeert. Aangezien uit het middel blijkt dat zij de coördinerend stagemeeester verwijt de bepalingen van § 1 niet te hebben nageleefd, wordt er voor de beoordeling van deze grief vanuit gegaan dat verzoekster de schending van artikel 13, § 1, aanvoert.

Anders dan hoe de verwerende partij het ziet, is te dezen niet de versie van artikel 13, § 1, van toepassing zoals die gold op het ogenblik van de bestreden beslissing, maar wel dewelke van toepassing was wanneer de aangevoerde miskennis ervan zich voordeed. Die bepaling luidde op dat tijdstip

als volgt:

“Art. 13. § 1. Als de stagemeester in de loop van of op het einde van de stageperiode van oordeel is dat de kandidaat niet geschikt is voor het uitoefenen van de gekozen discipline, deelt hij dat schriftelijk mee aan de kandidaat en aan het agentschap, met vermelding van de motieven waarop hij zijn beoordeling baseert.

De bevoegde erkenningscommissie hoort de kandidaat en de stagemeester.

Als de stagemeester bij zijn standpunt blijft, kan de erkenningscommissie een onderzoekscommissie, die bestaat uit ten minste twee van haar leden, belasten met een onderzoek ter plaatse.

Een personeelslid van het agentschap woont het onderzoek ter plaatse bij.

Na inzage van het verslag adviseert de erkenningscommissie ofwel om een einde te maken aan de stage, ofwel om de stage te laten voortzetten. In het laatste geval adviseert de erkenningscommissie dat de kandidaat een nieuwe stagemeester zoekt en in welke mate de stage die gevolgd is bij de eerste stagemeester, in aanmerking zal worden genomen bij de berekening van de totale stageduur. De kandidaat legt een wijziging van het stageplan ter goedkeuring voor aan het agentschap.

Als ook de tweede stagemeester na de uitvoering van het gewijzigde stageplan een ongunstig evaluatie geeft, kan de erkenningscommissie adviseren de kandidaat niet toe te laten zijn stage in de discipline in kwestie voort te zetten.

Het agentschap bezorgt zijn definitieve beslissing, na een advies van de erkenningscommissie als vermeld in het vijfde en het zesde lid, aan de kandidaat, de stagemeester en de coördinerende stagemeester.”

Deze bepaling legt aan de stagemeester de verplichting op, wanneer die in de loop van of op het einde van de stageperiode van oordeel is dat verzoekster niet geschikt is voor het uitoefenen van de gekozen discipline, om aan verzoekster en aan het agentschap deze beoordeling, alsmede de motieven ervoor, mee te delen. Verzoekster en de stagemeester moeten daaromtrent worden gehoord door de erkenningscommissie, die een advies moet verlenen, alvorens het agentschap een beslissing kan nemen. Deze procedure strekt ertoe, indien de stagemeester meent dat de stage negatief moet worden beoordeeld, dat standpunt aan wederwoord wordt onderworpen en dat, desgevallend, aan de tekorten kan worden geredieerd. Voorts blijkt uit de tekst zelf van die bepaling dat de aan de stagemeester opgelegde verplichtingen, indien hij meent dat de kandidaat niet geschikt is voor het uitoefenen van de gekozen specialisatie, niet verblijvend zijn maar een verplichtend karakter hebben.

11. De bestreden beslissing is een weigering van de erkenning op grond van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017. Uit de formele motivering ervan blijkt dat die determinerend mede steunt op de negatieve eindbeoordeling van de coördinerend stagemeester van verzoeksters stageperiode.

Uit de gegevens van de zaak blijkt niet dat die coördinerende stagemeester toepassing maakte van de in artikel 13, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 voorziene mogelijkheid om, op het einde van de stage, zijn negatief (eind)oordeel ter zake ter kennis van verzoekster en het agentschap te brengen, maar er blijkt dat die wel, om redenen die hem eigen zijn, ervoor koos om, eenmaal verzoekster – waarvan niet wordt aangevoerd dat zij wist of moest weten dat haar stage door hem negatief werd beoordeeld – op 10 september 2018 een aanvraag tot erkenning indiende, pas op 26 november 2018 naar aanleiding van een hoorzitting het negatief evaluatieverslag overmaakte, niet aan verzoekster, maar aan de erkenningscommissie.

Door op deze wijze te handelen, is artikel 13, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 geschonden en is aan verzoekster de reglementair voorziene mogelijkheid ontnomen om overeenkomstig het geschonden artikel 13, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017, haar standpunt uiteen te zetten nopens dat verslag en om op nuttige wijze voor haar belangen op te komen, en om, desgevallend, een voortzetting van de stage met een andere stagemeester te genieten ten einde alsnog een positief evaluatieverslag te betrachten.

Het gegeven dat verzoekster alsnog werd gehoord door de erkenningscommissie in het kader van haar aanvraag tot erkenning doet geen afbreuk aan voorgaande vaststelling, temeer nu haar, zoals ze terecht aanvoert, op grond van artikel 13, § 1, zesde lid, van voornoemd besluit een mogelijkheid tot voortzetting van haar stage met een andere stagemeester werd ontnomen. Het feit dat de erkenningscommissie deze mogelijkheid toch nog zou hebben onderzocht

doet niet ter zake vermits de erkenningscommissie, in het kader van een aanvraag tot erkenning overeenkomstig artikel 14, § 3, van het voornoemde besluit, enkel bevoegd was te adviseren dat de opleiding nog gedurende een bepaalde tijd moet worden voortgezet om te voldoen aan de erkenningscriteria en niet, zoals in het advies met zoveel woorden wordt gesteld, te adviseren dat “het opleggen van een bijkomende stage noch wenselijk, noch nuttig is”. Dit klemmt des te meer nu de onderscheiden bevoegdheden van de erkenningscommissie en het agentschap op grond van respectievelijk de artikelen 13 en 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 een totaal andere finaliteit hebben en de beide regelgevingen, anders dan *in casu* het geval is, niet in één besluitvorming te verenigen zijn.

12. Doet evenmin afbreuk aan de voorgaande conclusie, de kritiek van de verwerende partij dat de bestreden beslissing werd genomen op grond van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017 en dat het voorwerp niet een beslissing tot ongeschikt bevinding van de kandidaat conform artikel 13 van dat besluit is. Die kritiek neemt immers niet weg dat, gelet op de motieven ervan, niet anders dan kan worden vastgesteld dat het in de bestreden beslissing ongeschikt bevinden van verzoekster om een kwaliteitsvolle en betrouwbare zorg te verstrekken, determinerend mede is gesteund op het evaluatieverslag van de stagemeeester waarvan is vastgesteld dat dit, met miskenning van artikel 13, § 2, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 februari 2017, is aangewend ter adstructie van de bestreden beslissing.

13. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de administrateur-generaal van het Agentschap Zorg en Gezondheid van 26 augustus 2019 waarbij aan verzoekster de erkenning als arts-specialist in de inwendige geneeskunde wordt geweigerd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 924 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zevenentwintig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques