

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 222.333 van 31 januari 2013
in de zaak A. 185.811/XII-5270**

In zake: Jelka ELST
woonplaats kiezend te 2990 Gooreind-Wuustwezel
Grotstraat 41

tegen:

de VZW ONDERWIJSINRICHTINGEN ZUSTERS
DER CHRISTELIJKE SCHOLEN NOORD-KEMPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean Hendrickx
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 29 augustus 2007 waarbij het schoolbestuur van het Mater Dei Instituut te Brasschaat weigert om de over Jelka Elst delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 218.003 van 15 februari 2012 is het debat heropend.

Eerste auditeur Diane Mareen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 januari 2013.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Verzoekster, die verschijnt en advocaat Marc Stommels, die *loco* advocaat Jean Hendrickx verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Diane Mareen 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 gedurende het schooljaar 2006-2007 leerling in het eerste jaar van de derde graad verzorging in het Mater Dei instituut te Brassaat.

Op 28 juni 2007 kent de delibererende klassenraad aan verzoekster een oriënteringsattest C toe.

Diezelfde avond zijn de ouders aanwezig op het oudercontact om het rapport te bespreken.

3.2. Op 29 juni 2007 roept de directie de delibererende klassenraad opnieuw samen. Deze beslist aan verzoekster een oriënteringsattest B toe te kennen, met clausulering voor “Verzorging BSO”.

Met een brief, gedateerd 1 juli 2007, doet verzoekster haar recht op overleg gelden. Een onderhoud met de directeur en haar vader heeft plaats op 3 juli 2007.

Ondertussen realiseert de directie zich dat een B-attest wettelijk niet mogelijk is in het desbetreffende jaar. De delibererende klassenraad wordt nogmaals samengeroepen, en hij verleent op 5 juli 2007 aan verzoekster opnieuw een C-attest. Genotuleerd wordt:

“Jelka Elst behaalde zeer goede uitslagen voor de algemene en theoretische vakken, maar de stages, zowel bij bejaarden als bij kinderen zijn onvoldoende, zowel in het begin als op het einde van het schooljaar. Jelka heeft onvoldoende zelfstandigheid ontwikkeld, is te zwak in de omgang met bejaarden en kinderen, kan de gevraagde taken onvoldoende organiseren. Bijgevolg zou het niet verantwoord zijn haar toe te laten tot het 6^{de} jaar Verzorging. De klassenraad adviseert om –ofwel naar het 5^{de} jaar Organisatiehulp BSO over te stappen –ofwel het 5^{de} jaar verzorging BSO te dubbelen om aan deze zwakke punten te werken.”

De beslissing wordt met een brief van 6 juli 2007 door de directeur aan verzoekster meegedeeld. Hierbij wordt de aangehaalde motivering geparafraseerd.

Verzoekster start daags nadien de administratieve beroepsprocedure met een gemotiveerd bezwaarschrift.

3.3. Op 6 augustus 2007 adviseert de beroepscommissie:

“In verband met het schrijven van de heer Guido Elst, vader van Jelka Elst, hebben we het dossier en de schoolresultaten van de betrokken leerling onderzocht.

Het blijkt dat Jelka zeer goede cijfers behaalt voor de algemene en theoretische vakken. In de studierichting Verzorging vormen de stages echter een zeer belangrijk deel van de opleiding. Zoals in het schoolreglement vermeld staat, dient de leerling op alle onderdelen van de stages te voldoen om te kunnen slagen. Verder dient de leerling, bij een matige start van de stages (hetgeen bij Jelka het geval is: zie resultaten stages bejaarden), duidelijke vooruitgang te realiseren in de daaropvolgende stageperiodes om te kunnen slagen. Deze noodzakelijke vooruitgang werd niet gerealiseerd.

Bijgevolg oordeelt de Beroepscommissie dat de klassenraad correct heeft geoordeeld door geen A-attest toe te kennen.”

3.4. Met een aangetekende, 29 augustus 2007 gedateerde brief deelt de voorzitter van het schoolbestuur aan verzoekster mee:

“Gelet op de volgende conclusie van de beroepscommissie, bijeengekomen op 6 augustus 2007,

‘Bijgevolg oordeelt de Beroepscommissie dat de klassenraad correct heeft geoordeeld door geen A-attest toe te kennen’.

heeft het schoolbestuur, in de vergadering van de raad van bestuur van woensdag 29 augustus 2007 beslist om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen om de eerder genomen beslissing opnieuw te overwegen.

In bijlage: de gemotiveerde beslissing van de beroepscommissie.

Deze beslissing kan het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State.

Dit beroep moet binnen de zestig dagen vanaf de dag volgend op deze kennisgeving, bij aangetekende brief worden ingesteld bij de Raad van State, Afdeling Administratie, Wetenschapsstraat 33, 1040 Brussel.”

Notulen van de vergadering van het schoolbestuur of een afschrift van zijn beslissing ontbreken – gelet op wat is opgemerkt in het tussenarrest, moet de Raad hieraan toevoegen: nog steeds – in het administratief dossier.

3.5. Op 21 februari 2008 verklaart de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie een klacht van verzoekster gedeeltelijk gegrond, zodat sommige verslagen van de stage en sommige processen-verbaal van de delibererende klassenraad openbaar gemaakt moeten worden en er aan verzoekster afschrift van verleend moet worden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. In de memorie van antwoord betwist verwerende partij het belang van verzoekster, om de reden dat zij nagelaten heeft van de bestreden beslissing ook de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te vorderen.

Voorts werpt verwerende partij op dat het verzoekschrift geen “duidelijk middel” bevat en ook om die reden niet ontvankelijk is.

4.2. In het auditorsverslag wordt uiteengezet dat volgens 's Raads rechtspraak een verzoekende partij niet het belang bij haar beroep ontzegd mag worden om de enkele reden dat zij niet ervoor geopteerd heeft ook de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te vorderen. Ook aanvaardt het auditoraat dat het verzoekschrift ten minste voldoende duidelijk een motiveringsgebrek aanvoert met betrekking tot de verantwoording van de toegekende cijfers en dat verwerende partij zich daartegen ook heeft verweerd.

4.3. Nadat beide excepties aldus zijn tegengesproken in het auditorsverslag, blijkt verwerende partij er in de laatste memorie niet meer op terug te komen en nog enkel over “de grond van de zaak na verslag auditeur” te dupliceren. De Raad leidt hieruit af dat zij zich niet langer verzet tegen de ontvankeelijkheid van het beroep.

V. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de grieven

5.1. In het inleidend verzoekschrift stelt verzoekster vast dat er tijdens het schooljaar drie stage-evaluaties waren (bejaarden en kinderen kleuterspeuters). Hiervoor wordt tijdens het betrokken schooljaar geen quoteringsaanpak aan de hand van punten gegeven. Voor het eerste stagerapport (bejaarden) is er geen enkele onvoldoende. Van de resultaten voor het tweede stagerapport (kinderen) krijgt zij pas kennis op een ogenblik waarop de derde stage al voor de helft verstreken is. Zij wijst erop dat de stagementor (de werknemer van de stageplaats die de leerling volgt) geen enkele onvoldoende opgeeft, terwijl de stageleerkracht op 17 onderdelen minimum ‘voldoende’ opgeeft en slechts op drie onderdelen ‘D – onvoldoende’.

Uiteindelijk resulteert een en ander in een C-attest met opvallend afgeronde cijfers voor stage: 50% voor de stage bejaarden en 40% voor de stages kinderen.

Volgens verzoekster strijdt het met het schoolreglement dat de punten enkel en alleen opgegeven zijn door de stageleerkracht en dat de stage-mentor geen enkele inspraak heeft bij deze punten. Voorts voert zij aan dat de leerkrachten op geen enkele wijze kunnen verantwoorden hoe de quoteringsstand is gekomen.

Evenmin kan een leerkracht aantonen wanneer de laatste observaties of beoordelingen zijn gebeurd.

5.2. Dat verzoekster op zeker ogenblik een oriënteringsattest B is gegeven noemt zij een blunder van formaat. Volgens haar voorziet het schoolreglement in geen mogelijkheid om na 30 juni uit eigen beweging zo een blunder nog recht te zetten, dit kon enkel mits de klassenraad was samengeroepen door het schoolbestuur of naar aanleiding van een door haar ingesteld beroep.

Als daarna door verzoekster de beroepsprocedure is ingesteld, had de beroepscommissie volgens haar enkel nog mogen vaststellen dat zij niet meer bevoegd was, minstens moeten oordelen dat er geen rechtsgeldige beslissing genomen werd op 5 juli 2007. In de marge merkt verzoekster op dat verwerende partij ‘angstvallig’ alle stukken achterwege houdt die aan de beroepscommissie zijn overhandigd.

5.3. Het grieft verzoekster voorts dat haar vragen om inzage in stukken of om uitleg te krijgen onbeantwoord zijn gebleven. Hierin ziet zij een schending van de openbaarheid van bestuur.

Beoordeling

6.1. Verzoekster erkent zelf in haar verzoekschrift dat een klassenraad wettelijk niet over de bevoegdheid beschikt om in een eerste jaar van de derde graad een oriënteringsattest B toe te kennen, zodat de beslissing van 29 juni 2007 onregelmatig was. Welnu, wanneer een bevoegde administratieve overheid

een onregelmatige beslissing heeft genomen, mag zij deze intrekken zolang de termijn om een beroep wegens machtsoverschrijding in te stellen niet verstreken is. Dat de delibererende klassenraad het toegekende B-attest op 5 juli 2007 weer intrekt, toont bijgevolg geen onwettigheid aan.

Voorts blijkt de delibererende klassenraad op 5 juli 2007 wel degelijk te zijn samengeroepen ingevolge het overleg tussen de ouders en de directeur. De bewering dat de klassenraad dit eigener beweging deed, mist feitelijke grond, daargelaten nog of het in dat geval enige onwettigheid zou opleveren.

6.2. Verzoekster heeft gebruik gemaakt van de bezwaarmogelijkheid, geboden door het toentertijd geldende besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2002 ‘betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs’. Het instellen van dit bezwaar verplicht de beroepscommissie ertoe om advies te geven, het schoolbestuur om vervolgens stelling in te nemen over het al dan niet bijeenroepen van de klassenraad en deze laatste, zo hij vóór 1 september 2007 opnieuw wordt samengeroepen, om zijn beslissing te heroverwegen en een eindbeslissing te nemen vóór 20 september 2007.

De grief, die ervan uitgaat dat de beroepscommissie op 6 augustus 2007 zonder bevoegdheid was, faalt bijgevolg naar recht.

6.3. De beroepscommissie heeft als taak om het schoolbestuur te adviseren over de noodzaak om de delibererende klassenraad al dan niet opnieuw samen te roepen. Het staat het schoolbestuur vrij om in de motivering van zijn beslissing louter te steunen op dit advies en het dan ook aan verzoekster mee te delen, zoals is gebeurd, maar geen enkele rechtsregel geeft verzoekster het recht om in het kader van de bezwaarprocedure inzage te krijgen van al de interne documenten die eventueel aan de beroepscommissie zijn voorgelegd.

Een andere zaak is het, of verzoekster inzage moet verleend worden in bestuursdocumenten op grond van de openbaarheid van bestuur. Zou

evenwel verwerende partij hebben verzuimd deze openbaarheidsregels na te leven, dan blijkt niet hoe dit de onwettigheid vermag aan te tonen van de bestreden beslissing van de klassenraad. Bovendien schrijft verzoekster dat zij achteraf – nadat de beroepsprocedure was beëindigd maar dus vóór het opstellen van haar verzoekschrift – inzage heeft gekregen van “alles”. Mocht op dat ogenblik gebleken zijn dat het eerdere achterhouden van informatie haar rechten van verweer tegen het uitgereikte attest had geschaad, dan stond niets haar in de weg hierop een middel te steunen in de huidige annulatieprocedure.

7. De hiervóór besproken bezwaren van verzoekster worden verworpen.

8. Blijft ten slotte de grief met betrekking tot het vermeend gebrek aan verantwoording van de beoordeling voor de stages.

9.1. Zoals verwerende partij het reeds tijdens de administratieve beroepsfase heeft toegelicht aan verzoekster en zoals het ook blijkt uit de stagerapporten, worden de stages niet beoordeeld met een quoteringsysteem in punten. Voor alle aspecten die relevant worden geacht voor de stage en die op het stagerapport gerangschikt worden onder de hoofdrubrieken attitude, sociale vaardigheden, spel en animatie, technische vaardigheden, wordt een appreciatie uitgebracht gaande van ‘A = zeer goed’ tot ‘E = slecht’.

9.2. Verwerende partij wijst er voorts op dat het enkel aan haar leerkrachten (stagebegeleiders) toevalt om de stages te beoordelen en dat de stagementoren daarin niet bevoegd zijn. Die zienswijze strookt alleszins met de algemene autonomie van de klassenraad om over het al dan niet slagen van een leerling te oordelen. Zo dit mogelijk niet uitsluit dat externen zoals stagementoren bijdragen tot de beoordeling, dan vereist dit toch minstens een expliciete regeling, bijvoorbeeld in het schoolreglement of in een stagereglement. Verzoekster voert in de huidige procedure evenwel geen bepaling aan, die ervan zou doen blijken

dat het onwettig is wanneer de beoordeling van de stage uitsluitend toevalt aan de stagebegeleider.

9.3. Over het verloop van de stages heeft de stagebegeleider uitgeschreven verslagen opgesteld, die tijdens het schooljaar met verzoekster werden besproken.

In het verslag over de eerste stage (bejaarden) is te lezen dat het tempo van verzoekster traag is, dat er moeilijke communicatie is met de bewoners, dat de combinatie verzorging-communicatie zeer moeilijk is, dat de eigen inbreng van verzoekster beperkt is en dat zij nog veel zal moeten bijsturen wil zij een voldoende behalen voor de stage. Daarom zou verzoekster een herkansing krijgen na de stage kinderen, wat zij finaal niet heeft gedaan omdat de stage kinderen nog moeilijker verliep zodat een herkansing daar eerder wenselijk was.

In het verslag over de stage kinderen noteert de stageleerkracht als opmerking van de stagementor dat enkel onder strikte begeleiding alles goed verloopt maar dat werken zonder toezicht moeilijk is, in zoverre zelfs dat zij dit niet durven toe te laten. De stageleerkracht noteert uit eigen observaties dan weer dat verzoekster het nog steeds moeilijk heeft om techniek en communicatie te combineren. Het verslag van de eropvolgende maand vermeldt dat er een gunstige evolutie is, maar dat het onvoldoende blijft voor wat duidelijke communicatie betreft en dat verzoekster samengestelde taken en inzicht moeilijk aan kan. Een maand later heet het alweer dat verzoekster geen controle heeft. Ten slotte leert het verslag van de maand juni dat verzoekster geen controle heeft bij een knutselactiviteit zodra er twee kinderen aan deelnemen.

Het komt de Raad van State voor dat de besproken stagerapporten aldus voor een materiële onderbouw zorgen om de aan verzoekster toegekende ‘onvoldoendes’ voor sommige stage-onderdelen inzichtelijk te maken en ze te onderbouwen.

9.4. Geen enkele van hogerhand opgelegde regel verplicht een onderwijsinstelling in het secundair onderwijs om de beoordeling van de prestaties van een leerling in punten te waarderen. De Raad van State ziet dus geen wettigheidsbezwaar tegen een quoterings van de stages als ‘zeer goed’, ‘goed’, ‘voldoende’, ‘onvoldoende’, ‘slecht’.

Verzoekster heeft ook het schoolreglement bijgevoegd, waaruit zij leert dat de stages een zeer belangrijk deel van de opleiding vormen en dat elk onderdeel van de stage minstens aan de beoordeling ‘voldoende’ moet beantwoorden om voor het geheel van de stage te kunnen slagen.

De onvoldoendes die verzoekster heeft behaald kunnen, gelet op de hiervóór beschreven stageverslagen, in principe – dat is: onder voorbehoud van een eensluitende deliberatie door de klassenraad – een onvoldoende voor het geheel van de stage verantwoorden. Het is weliswaar opmerkelijk, dat verwerende partij zich verplicht voelt om dit niet slagen vervolgens om te zetten in een cijfermatige beoordeling. De gehele opvatting over de wijze van beoordelen van de stages druist daar immers tegen in.

Evenwel is de Raad van State van oordeel dat verzoekster geen belang heeft om op die welbepaalde omzetting in het “prachtig afgeronde cijfer” van 40% kritiek te leveren. Immers valt niet in te zien hoe een meer transparant systeem van omzetting, aan verzoekster mathematisch een slaagcijfer kan opleveren voor een stage waarvan nu eenmaal is gebleken dat zij er niet voor voldoet.

9.5. Wel schuilt een probleem in de al te stellige wijze waarop het schoolreglement bepaalt dat elk onderdeel van de stage minstens aan de beoordeling ‘voldoende’ moet beantwoorden om voor de stages te kunnen slagen en de gevolgen die daaruit volgens verwerende partij op vlak van attestering voortvloeien. Volgens de memorie van antwoord van verwerende partij “laat [dit schoolreglement] geen twijfel over de mogelijke attestering in een geval als verzoekende partij”.

Dit voorschrift mag evenwel, anders dan verwerende partij het lijkt te betogen, niet blind worden toegepast en het ontslaat een klassenraad er niet van om overeenkomstig de concrete omstandigheden van de zaak over elke leerling *in concreto* te oordelen. Het leidt er ook toe, zoals verzoekster terecht opmerkt in haar memorie van wederantwoord, dat de werkelijke beslissing om haar “een jaar te laten dubbelen” dan onwettig, want op bindende wijze wordt gedelegeerd aan een ‘subcomité’, namelijk het team van stageleerkrachten.

Een nieuwe samenkomst van de delibererende klassenraad mocht door het schoolbestuur dan ook niet worden geweigerd op grond van het motief dat het schoolreglement hoe dan ook ertoe verplicht een onvoldoende voor de stage toe te kennen en niet toelaat dat een ander attest dan een C-attest wordt gegeven indien er geen slaagcijfer voor de stage voorligt. Verwerende partij toont niet aan dat er een reële deliberatie over verzoekster plaatsvond, minstens wordt in de bestreden beslissing waarin verzoekster een antwoord op haar grieven had moeten vinden, van het tegendeel uitgegaan.

9.6. De wettigheidskritiek van verzoekster is (enkel) in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van 29 augustus 2007 waarbij het schoolbestuur van het Mater Dei Instituut te Brasschaat weigert om de over Jelka Elst delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 31 januari 2013, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Johan Lust,	staatsraad,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Dierk Verbiest