

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

ARREST

**nr. 234.395 van 14 april 2016
in de zaak A. 217.617/IX-8762**

In zake: Florence VERMEERSCH
die woonplaats kiest te 2980 Zoersel
De Hulsten 145

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 oktober 2015, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 31 augustus 2015 van “de voorzitter van de examencommissie” van het toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts waarbij het “interne beroep” van Florence Vermeersch onontvankelijk en ongegrond wordt bevonden.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 februari 2016.

Staatsraad Bert Thys heeft verslag uitgebracht.

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. De Vlaamse Regering organiseert telkens vóór de aanvang van het academiejaar tweemaal een toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts. De eerste keer in de periode van 1 tot 15 juli, de tweede keer in de periode van 25 augustus tot 7 september (artikel II.187, § 2, 1°, van de Codex Hoger Onderwijs en artikel 7, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001 ‘houdende nadere regels met betrekking tot het toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts’).

Dat toelatingsexamen omvat twee gedeelten: vooreerst ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’, namelijk de vakken biologie, fysica, scheikunde en wiskunde, en voorts ‘informatie verwerven en verwerken’ betreffende thema’s die aansluiten bij de beroepspraktijk van artsen of tandartsen (artikel II.187, § 1, van de Codex Hoger Onderwijs).

Om te slagen voor dat examen moet de kandidaat ten minste 10 op 20 punten behalen voor het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’, ten minste 10 op 20 punten voor het examengedeelte ‘informatie verwerven en verwerken’ en ten minste 22 op 40 punten voor beide examengedeelten samen (artikel II.187, § 2, 5°, van de Codex Hoger Onderwijs).

De examencommissie past een giscorrectie toe. Een juist antwoord levert positieve punten op; een fout antwoord levert negatieve punten op

(-1/3de punt); geen antwoord levert nul punten op (artikel 35 van het werkingsreglement 2015 van de examencommissie).

3.2. Verzoekster neemt deel aan het toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts dat op 7 juli 2015 wordt georganiseerd.

3.3. Op 10 juli 2015 beslist de examencommissie ter gelegenheid van de deliberatie dat vraag 8 van het examenonderdeel ‘chemie’ en vraag 10 van het examenonderdeel ‘biologie’ van het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’ worden geschrapt, evenals twee vragen van het examengedeelte ‘informatie verwerven en verwerken’.

De notulen van de vergadering van de examencommissie vermelden met betrekking tot de schrapping van de twee vragen van het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’:

“Vraag 8 (CHE08)

- Resultaat analyse

- De afleider A wordt frequenter gekozen dan het juiste antwoord C (1722 versus 328).

- Deze afleider wordt frequenter gekozen door de H-groep (hoog scorenden) dan de L-groep (laag scorenden): 487 versus 410.

- De RIT-waarde van het item is zeer laag (0,114).

- De H-groep kiest meer frequent voor de afleider dan voor het juiste antwoord.

- Conclusie commissie

Deze vraag had betrekking op aantal isomeren van een organische verbinding. Dit bleek zeer moeilijk in het licht van de beschikbare tijd en de complexiteit van het onderwerp. Er komt immers veel structureel teken- en denkwerk aan te pas.

De commissie beslist de vraag te schrappen.

[...]

Vraag 10 (BIO10)

- Resultaat analyse

- De afleider B wordt frequenter gekozen dan het juiste antwoord D (1709 versus 918).

- Deze afleider wordt frequenter gekozen door de H-groep (hoog scorenden) dan de L-groep (laag scorenden): 566 versus 289.

- De RIT-waarde van het item is aanvaardbaar (0,193).

- De H-groep kiest meer frequent voor de afleider dan voor het juiste antwoord.

- Conclusie commissie

Deze vraag had betrekking op de invloed van oestrogenen op de GRF-vrijstelling tijdens de menstruele cyclus. Dit effect is evenwel afhankelijk van het tijdstip in de cyclus. Oestrogenen kunnen zowel negatieve als positieve feedback uitoefenen naargelang tijdstip van de cyclus. Deze vraag is dus niet eenduidig te beantwoorden.

De commissie beslist deze vraag te schrappen.”

3.4. Consultatie van de website van het toelatingsexamen leert verzoekster dat zij 9,8 op 20 punten behaalde voor het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’, 16,2 op 20 punten voor het examengedeelte ‘informatie verwerven en verwerken’ en 26 op 40 punten voor beide examengedeelten samen.

Verzoekster is derhalve niet geslaagd.

Op de website van het toelatingsexamen kan verzoekster ook het volgende lezen:

“Volgens Art. 20. § 3. van het Besluit van de Vlaamse Regering (2001) kan de examencommissie na itemanalyse en bij een manifest slechte itemrespons de positieve en negatieve punten van dit item in de scores van alle kandidaten verwijderen.

De examencommissie heeft na itemanalyse beslist om vraag 10 van biologie en vraag 8 van chemie uit het examenonderdeel ‘Kennis en Inzicht in de Wetenschappen’ te schrappen.

Uit de communicatieproef werd vraag 3 verwijderd en uit de stilleestekstproef vraag 26. De scores van de verschillende onderdelen werden herrekend naar het voorziene puntengewicht.”

3.5. Met een aangetekende brief van 11 augustus 2015 stelt verzoekster bij de voorzitter van de examencommissie een beroep in zoals bedoeld in artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001 ‘houdende nadere regels met betrekking tot het toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts’ (hierna: het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001).

Zij voert daarbij de volgende grieven aan:

“1. Een ongelijke behandeling van de kandidaten die het toelatingsexamen aflegden in juli 2015 ten aanzien van de kandidaten die de toelatingsexamens in de vorige jaren aflegden, en dit in het bijzonder voor wat betreft het examen-gedeelte in de voormiddag (en dit jaar, gelet op de verplaatsing van het onderdeel Biologie, ook gedeeltelijk in de namiddag).

Vooreerst moesten er in de voormiddag een groter aantal vragen (45, tegenover 40 vorige jaren) opgelost worden, maar dit in dezelfde tijdspanne als vorig jaar. Hierdoor was een grotere tijdsdruk in de voormiddag en was er te weinig tijd om alle vragen op te lossen, waardoor er een onvoldoende representatief bewijs was van kennis en kunnen.

Daarenboven waren de drie inzichts- en berekeningsvakken (wiskunde, fysica en scheikunde), waarvoor veel tijd nodig is om de nodige berekeningen etc. uit te voeren, allemaal in de voormiddag gepland en was biologie, eerder een kennisvak (waar de vragen sneller kunnen beantwoord worden en waarvoor er in principe minder tijd voor nodig is) als enige vak verschoven naar de namiddag, wat de tijdsdruk in de voormiddag nog verder verhoogd heeft.

Immers, de tijd die men voordien kon ‘winnen’ met de (snelle) antwoorden op de vragen voor Biologie, werd door de verschuiving van Biologie naar de namiddag, teniet gedaan.

In dit verband verwijs ik ook naar de Brochure ‘Het Toelatingsexamen arts en tandarts 2015’ pagina 10: ‘... is de gedrevenheid om een probleem op te lossen een belangrijke troef om te slagen in de verdere opleiding’. Die gedrevenheid was er, maar dit kon onvoldoende worden aangetoond, omdat er geen tijd genoeg was.

Zodoende is er dit jaar sprake van een ongelijke behandeling, in vergelijking met de vorige jaren.

Een manier om de ongelijke behandeling op te heffen zou kunnen zijn dat iedereen voor het onderdeel KIW 1 of meerdere punten bij krijgt (vooraleer de omzetting gebeurt naar een resultaat op 20).

2. Het ontbreken van een compensatie tussen de onderdelen IVV en KIW bij een klein tekort, indien het totale resultaat ruimschoots boven de vereiste 22 op 40 ligt.

Hiervoor verwijs ik opnieuw naar de Brochure ‘Het Toelatingsexamen arts en tandarts 2015’ pagina 12: ‘IVV peilt in eerste instantie naar je studeerpotentieel. Wetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen dat een hoge score voor dit onderdeel gepaard gaat met betere studieresultaten tijdens de opleiding zelf’.

Hier zou volgens mij rekening mee moeten gehouden worden indien het totale resultaat ruimschoots boven de vereiste 22 op 40 ligt (bvb. boven de 25) en er een slechts een klein tekort is (bvb. tot 0,5 punten) op het onderdeel KIW, en zeker als gevolg van het feit van de tijdsdruk voor het onderdeel KIW.

Conclusie

Ik ga akkoord dat er enerzijds strenge criteria moeten toegepast worden, maar anderzijds ben ik ook van oordeel dat het doel van een deliberatie moet zijn: ‘Is deze student competent/capabel of heeft deze student met deze attitu-

des/vaardigheden/kennis (veel) kans op slagen voor deze studies/in de opleiding voor de volgende studie jaren?’

Zal een student met 26 punten in totaal, met een hoge score van 16,2 op IVV maar met een minimaal tekort van 0,2 punten op KIW niet geschikt zijn om de studies geneeskunde aan te vangen en een student met 22 punten (met 10 punten op KIW) wel?

In het verleden zijn er trouwens ook al correcties geweest voor studenten die geen 22 op 40 hadden (en voor de 2 onderdelen minsten 10 hadden), waardoor ook aan één van de drie bestaande criteria (initieel) niet voldaan was.

Ik hoop dat met bovenstaand beroep terdege rekening zal gehouden worden, met de nodige maatregelen tot gevolg voor de resultaten van juli.”

3.6. Op 31 augustus 2015 neemt de examencommissie de volgende beslissing over verzoeksters beroep:

“Ontvankelijkheid van de klacht

Wat betreft de ontvankelijkheid van de klacht moet er gekeken worden naar artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001, dat stelt dat: ‘Materiële vergissingen of onregelmatigheden die de geldigheid van de beslissingen van de examencommissie in het gedrang kunnen brengen, moeten binnen de dertig kalenderdagen na de verzendingsdatum van de individuele uitslagen aan de voorzitter aangetekend meegedeeld worden.’

In casu is het beroep niet van die aard dat het een materiële vergissing aanklaagt of het een onregelmatigheid viseert die de geldigheid van de beslissingen in het gedrang kan brengen.

Het interne beroep is aldus niet ontvankelijk.

Wat betreft het eerste middel

De examencommissie is middels artikel II.187 van de codex onderwijs gemachtigd om het toelatingsexamen geneeskunde te organiseren en zij stelt daartoe de vragen op. In het decreet, noch in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001 houdende nadere regels met betrekking tot het toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts staat iets vermeld in verband met het aantal vragen dat per onderdeel moet worden gesteld, noch over de volgorde van de verschillende onderdelen.

De examencommissie voor het toelatingsexamen van 2015 heeft beslist om 15 vragen per onderdeel KIW te stellen, waarbij de onderdelen Chemie, Wetenschap en Fysica in de voormiddag worden bevraagd en het onderdeel Biologie in de namiddag, samen met het onderdeel IVV.

De examencommissie heeft de kandidaten [...] zowel in de [...] brochure als in het werkingsreglement, dat bij inschrijving door de kandidaat wordt goedgekeurd, hiervan op de hoogte gesteld. Deze regels uit de brochure en het werkingsreglement zijn voor een bepaald jaar geldig.

Er is geen onderscheid gemaakt tussen kandidaten die zich in eenzelfde situatie bevinden, aangezien kandidaten zich elk jaar opnieuw moeten inschrijven voor het toelatingsexamen. Kandidaten die zich in 2014 inschreven en

kandidaten die zich in 2015 inschreven bevinden zich in verschillende situaties en mogen dus verschillend worden behandeld.

Wat betreft het tweede middel

Artikel II.187 § 2, 5° van de codex hoger onderwijs bepaalt dat studenten pas geslaagd worden verklaard voor het toelatingsexamen als zij op elk examen-gedeelte ten minste 10 op 20 behalen en ten minste 22 op 40 voor beide examengedeelten samen. Deze bepaling is vastgelegd door de decreetgever. Het komt de examencommissie niet toe om af te wijken van de decretaal bepaalde normen.

Conclusie:

De examencommissie verklaart de vordering onontvankelijk en ongegrond.”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Na de sluiting van het debat op de terechtzitting van 15 februari 2016, waarop zij niet persoonlijk aanwezig was, noch vertegenwoordigd was door een raadsman, heeft verzoekster met een faxbericht aan de voorzitter van de IXde kamer van de Raad van State het volgende meegedeeld:

“In bovenvermelde zaak vond vandaag de zitting plaats. Hierop diende ik normalerwijze door mijn advocaat vertegenwoordigd te worden. Wegens onvoorziene omstandigheden was deze niet aanwezig (en was ik daar ook niet van op de hoogte). Dienvolgens was er geen mogelijkheid om mijn standpunt mondeling toe te lichten of te repliceren op het verslag van de auditeur.

Ik had dan ook graag hieronder mijn standpunt, en in het bijzonder de repliek op het verslag van de auditeur, toegelicht.
[...]

5. Verzoekster voert geen enkele omstandigheid van overmacht of onoverwinnelijke dwaling aan die haarzelf – nadat zij door de griffie van de Raad van State behoorlijk werd in kennis gesteld van de vaststelling van de zaak op de openbare terechtzitting van 15 februari 2016 – of haar raadsman heeft verhinderd haar standpunt op de terechtzitting te komen uiteenzetten. Zij vermeldt weliswaar dat haar raadsman wegens “onvoorziene omstandigheden” niet aanwezig was, zonder evenwel deze omstandigheden nader te specificeren, laat staan ze ook te staven. De Raad van State kan daarmee dan ook geen rekening houden.

Bijgevolg kan ook de toelichting die door verzoekster vervolgens in haar faxbericht wordt verstrekt als repliek op het auditorsverslag niet in aanmerking worden genomen.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van verzoekster

6. Verzoekster voert in een enig middel de schending aan van het vertrouwensbeginsel.

Zij betoogt vooreerst dat de kandidaten van het toelatingsexamen voor de opleidingen van arts en tandarts op grond van het werkingsreglement en “de communicatie omtrent het [t]oelatingsexamen” de gerechtvaardigde verwachting hebben dat alle zestig vragen van het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’ moeten worden beantwoord en dat alle vragen ook meetellen bij de berekening van het eindresultaat. De kandidaten gaan er volgens haar dan ook van uit dat alle zestig vragen even belangrijk zijn en niet dat bepaalde vragen zullen worden geschrapt. Zij besteden hun beperkte tijd bijgevolg aan het oplossen van alle vragen.

Verzoekster stelt vervolgens vast dat bij de deliberatie na het toelatingsexamen van 7 juli 2015 vier vragen werden geschrapt, waarvan twee uit het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’, en dat dit gebeurde op grond van een zogenaamde “itemresponsanalyse”. Zij acht dit in het licht van het vertrouwensbeginsel problematisch op twee vlakken: “(1) deze vragen werden geschrapt na de ‘itemresponsanalyse’ en (2) deze vragen bleken geheel niet geschikt te zijn als examenvragen”.

Verzoekster stelt dat voorafgaand aan het toelatingsexamen niet is verduidelijkt wat de “itemresponsanalyse” inhoudt en dat de kandidaten derhalve het raden hebben naar de juiste invulling van dat begrip. Aldus kunnen zij

onmogelijk voorspellen op welke gronden vragen eventueel zullen worden geschrapt. Verzoekster heeft over de invulling van dat begrip slechts informatie gekregen na het instellen van het “interne beroep”. De bedoelde analyse wordt blijkbaar aangewend om de “psychometrische kwaliteit” en de moeilijkheidsgraad van een vraag te beoordelen en dit gebeurt op grond van vier hoofdzakelijk mathematische gegevens. De analyse is evenwel niet bekend bij de kandidaten. Zij kunnen de resultaten ervan onmogelijk voorspellen en zij kunnen dus onmogelijk voorzien welke vragen zullen worden geschrapt. Dat na het examen toch vragen worden geschrapt maakt, volgens verzoekster, een schending uit van het vertrouwensbeginsel.

Volgens verzoekster bleken de geschrapte vragen bovendien “geheel ongeschikt”. Vraag 8 ‘chemie’ was zeer moeilijk en vraag 10 ‘biologie’ liet luidens het deliberatieverslag geen eenduidig antwoord toe. Dit alles was echter te voorzien vóór de opname van die vragen in het examen. De verwerende partij had die vragen dan ook niet mogen opnemen in het toelatingsexamen.

Door toch ongeschikte vragen op te nemen en deze nadien te schrappen, zijn de kandidaten aanzienlijk benadeeld. Zij hebben kostbare tijd verloren aan het oplossen van die ongeschikte vragen, tijd die zij dan weer niet konden besteden aan de overige vragen. De verwerende partij kan dit nadeel niet herstellen door de schrapping van die vragen. Een gepast herstel kan er alleen in bestaan dat aan alle kandidaten het maximum van het te behalen resultaat op de geschrapte vragen wordt toegekend. Daarin is momenteel reeds voorzien wanneer het gaat om vragen die na het medelen van de resultaten worden geschrapt. Een andere behandeling van de vragen die vóór de mededeling van de resultaten worden geschrapt, kan onmogelijk worden gerechtvaardigd, zo besluit verzoekster.

Beoordeling

7. Verzoekster bekritiseert de schrapping van vragen door de examencommissie na het toelatingsexamen van 7 juli 2015.

Zij is niet geslaagd voor dat toelatingsexamen omdat zij niet de vereiste 10 op 20 punten behaalde voor het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’. Aan de andere slaagcriteria – minimum 10 op 20 punten op het examengedeelte ‘informatie verwerven en verwerken’ en minimum 22 op 40 punten voor de beide examengedeelten samen – voldoet zij wel.

In die omstandigheden heeft zij alleen belang bij kritiek op de schrapping van vragen van het examengedeelte ‘kennis en inzicht in de wetenschappen’. Kritiek op de schrapping van vragen van het andere examengedeelte brengt haar niet dichterbij het nagestreefde slagen voor het toelatingsexamen.

Het gaat dan specifiek om vraag 8 van het examenonderdeel ‘chemie’ en vraag 10 van het examenonderdeel ‘biologie’.

8. De schrapping van die vragen acht verzoekster vooreerst in strijd met het vertrouwensbeginsel omdat “deze vragen werden geschrapt na de ‘itemresponsanalyse’”. Zij betoogt in essentie dat de kandidaten – waaronder zichzelf – niet op voorhand hebben kunnen inschatten welke vragen zouden worden geschrapt, dat zij dienvolgens er mochten van uitgaan dat alle vragen zouden meetellen en dienden te worden beantwoord.

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat de burger moet kunnen vertrouwen op toezeggingen of beloften die het bestuur in een concreet geval heeft gedaan of op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedragslijn of beleidsregel van het bestuur op grond waarvan dat bestuur de door hem opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen niet mag beschamen.

In dit geval kan verzoekster evenwel niet de rechtmatige verwachting hebben gehad dat alle vragen van het toelatingsexamen noodzakelijk in aanmerking zouden worden genomen bij de vaststelling van het examenresultaat van de deelnemers aan het examen.

Artikel 20, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001 bepaalt immers het volgende:

“De examencommissie kan na itemanalyse en bij een manifest slechte itemresponse besluiten tot het verwijderen van de positieve en negatieve punten van dit item in de scores van alle kandidaten.”

Krachtens deze reglementaire bepaling beschikt de examencommissie over de bevoegdheid om ná het toelatingsexamen “de positieve en negatieve punten” en dus eigenlijk de vraag te verwijderen wanneer die een “manifest slechte itemresponse” oplevert.

Verzoekster, die de wettigheid van de voormelde bepaling als zodanig niet betwist, kon dus bij haar deelname aan het examen weten dat het niet uitgesloten was dat “na itemanalyse en bij een manifest slechte itemrespons” alsnog vragen zouden worden geschrapt en dat een dergelijke schrapping aanleiding zou geven tot het verwijderen van “de positieve en negatieve punten van [het desbetreffende] item in de scores van alle kandidaten”.

De omstandigheid dat de bevindingen van de “itemanalyse” niet vooraf gekend kunnen zijn eensdeels en dat verzoekster pas in het kader van het door haar ingestelde administratief beroep informatie daarover heeft gekregen anderdeels, doet aan het voorgaande niets af.

9. Dat vraag 8 ‘chemie’ en vraag 10 ‘biologie’, zoals verzoekster voorts aanvoert, achteraf “ongeschikt” zijn gebleken, de ene omdat ze te moeilijk was en de andere omdat ze geen eenduidig antwoord mogelijk maakte, kan evenmin een ander licht op de zaak werpen, maar wijst er veeleer op dat door de

examencommissie op goede grond toepassing is gemaakt van artikel 20, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001.

10. Voor zover verzoekster ten slotte uit het vertrouwensbeginsel – of het zorgvuldigheidsbeginsel of het redelijkheidsbeginsel, die zij in randnummer 15 van haar verzoekschrift plots ter sprake brengt – wil afgeleid zien dat “[e]en gepast herstel [...] er [...] enkel [kan] in bestaan dat de Vlaamse Overheid haar verantwoordelijkheid opneemt voor haar eigen onzorgvuldig gedrag en dat zij aan alle kandidaten het maximum van het te behalen resultaat op de geschrapte vragen toekent”, gaat zij in tegen de reeds aangehaalde uitdrukkelijke bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2001 die “na itemanalyse en bij een manifest slechte itemrespons” voorziet in “het verwijderen van de positieve en negatieve punten van dit item in de scores van alle kandidaten”.

11. Het enige middel dient te worden verworpen.

12. Terecht heeft de auditeur-verslaggever gemeend dat korte debatten zoals bedoeld in artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ volstaan om tot deze conclusie te komen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 april 2016,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Bert Thys,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Bert Thys