

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.977 van 5 maart 2021
in de zaak A. 222.250/IX-9074**

In zake: de VZW THE INTERNATIONAL ACADEMY OF OSTEO-
PATHY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Wouter Moonen en Nick Parthoens
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de NEDERLANDS-VLAAMSE ACCREDITATIEORGANI-
SATIE, rechtspersoon naar Nederlands recht
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Fernand Keuleneer
kantoor houdend te 1000 Brussel
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 mei 2017, strekt tot de nietigverkla-
ring van “het toetsingsrapport met een negatieve beoordeling van de aanvraag
‘Toets nieuwe opleidingen’ van de opleiding Bachelor Assistent in de Osteopa-
thie (professioneel gerichte bachelor) van The International Academy of Osteopa-
thy dd. 24 maart 2017”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord inge-
diend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een 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 22 februari 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nick Parthoens, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Hendrik Lemmens, die *loco* advocaat Fernand Keuleneer 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. Op 16 december 2013 dient verzoekster een aanvraag ‘toets nieuwe opleiding’ in bij de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (“NVAO”), voor de professioneel gerichte bacheloropleiding ‘assistent in de osteopathie’.

Op 20 april 2015 stelt de voor deze aanvraag samengestelde visitatiecommissie een adviesrapport op. Zij beoordeelt de vier generieke kwaliteitswaarborgen, namelijk ‘beoogd eindniveau’, ‘onderwijsproces’, ‘evaluatie’ en

‘opzet en organisatie van de interne kwaliteitszorg’ als ‘voldoende’. De commissie adviseert “om positief te besluiten over de toets nieuwe opleiding”.

In een ontwerp van toetsingsbesluit van 22 augustus 2016 komt de NVAO tot het besluit dat moet worden afgeweken van het adviesrapport van de visitatiecommissie en wel in die zin dat de generieke kwaliteitswaarborgen ‘beoogd eindniveau’, ‘onderwijsproces’ en ‘evaluatie’ als ‘onvoldoende’ moeten worden beoordeeld.

Op 3 september 2016 dient verzoekster bezwaar in tegen het ontwerp van toetsingsbesluit.

Op 12 januari 2017 adviseert het adviescollege voor bezwaren met betrekking tot ontwerpbesluiten en -rapporten van de NVAO inzake hoger-onderwijsopleidingen in de Vlaamse Gemeenschap, verzoekster gehoord, om het bezwaar ongegrond te verklaren.

Op 24 maart 2017 besluit de verwerende partij “tot een negatieve beoordeling van de aanvraag toets nieuwe opleiding Bachelor ‘Assistent in de Osteopathie (professioneel gerichte bachelor)’ van [verzoekster] op grond van de redenen aangegeven in het toetsingsrapport”.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij op dat zelfs als de Raad van State de beide in het inleidend verzoekschrift aangevoerde middelen gegrond zou bevinden, dan nog de bestreden beslissing overeind blijft.

De visitatiecommissie was in het kader van de generieke kwaliteitswaarborg ‘beoogd eindniveau’ van oordeel dat het zogenaamde ‘ICF model’ het “aangewezen model” was. Verzoekster argumenteerde tijdens de bezwaarprocedure dat de keuze voor het *Health-Disease* model de enig mogelijke keuze was. Daarover heeft het adviescollege uitgebreid beargumenteerd waarom de bevindingen van de visitatiecommissie op dat vlak moesten worden bijgevallen. In haar verzoekschrift tot nietigverklaring komt verzoekster hierop niet meer terug. Aangezien zij tegen dat onderdeel van de beslissing geen middelen aanvoert, blijft dat alvast overeind. En vereist is dat de beoordeling ‘toets nieuwe opleiding’ over de gehele lijn positief is.

5. Wat deze exceptie betreft, repliceert verzoekster in de memorie van wederantwoord wat volgt:

“[De] exceptie van belang, kan in zijn geheel niet worden gevolgd. De verzoekende partij heeft in haar verzoekschrift tot nietigverklaring en opnieuw in de memorie van wederantwoord aangetoond dat op grond van de bestreden beslissing duidelijk is dat de beslissing doelbewust niet gesteund is op alle voorgelegde gegevens ter ondersteuning van de aanvraag van de verzoekende partij. Dit raakt de wettigheid van de gehele beslissing. Dat de verzoekende partij niet tegen elk individueel aspect van de bestreden beslissing een unieke kritiek heeft geformuleerd is in dat opzicht niet relevant. De Raad van State kan hoe dan ook niet vooruitlopen op het resultaat van een eventuele nieuwe beoordeling van het dossier door de verwerende partij na een eventuele nietigverklaring. Het gevolg van het gegrond bevinden van één van de middelen leidt tot de vernietiging van de bestreden beslissing en dwingt de verwerende partij tot een herbeoordeling van de gehele aanvraag. Hiermee wordt het voordeel dat de verzoekende partij zoekt met deze procedure bereikt.”

6. In haar laatste memorie stelt verzoekster dat de bestreden beslissing niet steunt op alle voorgelegde gegevens, wat de wettigheid raakt “van de gehele beslissing”. Dat zij “daarbij niet ad nominatim op elk afzonderlijk element uit de beslissing een kritiek heeft geformuleerd, kan haar niet verweten worden”.

Vervolgens gaat verzoekster in op de kritiek van de verwerende partij op haar keuze voor het *Health-Disease* model. Zij stelt in haar bezwaar

tegen het ontwerp toetsingsrapport uitdrukkelijk te hebben uiteengezet – en zij citeert die uiteenzetting nu – dat de keuze voor het *Health-Disease* model niet kan verantwoorden dat tot een strijdigheid van de opleiding met de in de aanvraag weergegeven doelstellingen wordt besloten. In de bestreden beslissing wordt op geen enkele manier ingegaan op deze argumentatie. Dit toont aan dat de eindbeslissing van de verwerende partij niets meer is dan de herneming van haar eerdere ontwerprapport over de toets nieuwe opleiding, voorafgaand aan de bezwaarprocedure.

Hoewel de twee aangevoerde middelen een aantal elementen uit de bestreden beslissing benadrukken, hebben ze volgens verzoekster ook betrekking “op het geheel van de motieven die de verwerende partij tot een negatief oordeel brachten”. Ook wat de keuze voor het *Health-Disease* model betreft, heeft verzoekster tijdens de bezwaarprocedure informatie bijgebracht die aan toont waarom deze keuze niet tot een onvoldoende beoordeling kan leiden.

Het gegrond bevinden van de middelen zou aldus het door verzoekster geleden nadeel zonder meer kunnen weren. Een beslissing van de verwerende partij die, zoals het regelgevend kader toelaat, wel rekening houdt met alle relevante informatie, zou tot een andere beoordeling kunnen leiden.

Beoordeling

7. Met de thans bestreden beslissing spreekt de verwerende partij een negatieve beoordeling uit over de door verzoekster ingediende aanvraag tot ‘toets nieuwe opleiding’ voor de *bachelor* ‘assistent in de osteopathie’.

In de bestreden beslissing wordt de generieke kwaliteitswaarborg in verband met het ‘beoogd eindniveau’ als onvoldoende beoordeeld, onder meer op grond van de keuze die verzoekster maakt voor het *Health-Disease* model om de gezondheid en ziektelast van een patiënt te beschrijven.

8. Verzoekster weerlegt niet de vaststelling dat zij in het inleidend verzoekschrift geen enkele kritiek formuleert tegen dat motief om de generieke kwaliteitswaarborg ‘beoogd eindniveau’ als onvoldoende te bestempelen. In haar memorie van wederantwoord geeft zij integendeel aan, het niet relevant te vinden dat zij niet “tegen elk individueel aspect van de bestreden beslissing” kritiek heeft gegeven.

Anders dan verzoekster het in haar laatste memorie nog wil doen geloven, zijn de beide in het verzoekschrift aangevoerde middelen zeer gericht uitgewerkt tegen andere aspecten van de weigeringsbeslissing. Ze hebben geen betrekking “op het geheel van de motieven”. Integendeel zelfs: in die beide middelen neemt verzoekster op de korrel dat de verwerende partij ten onrechte naliet rekening te houden met “later bijgebrachte correcties” aan haar aanvraagdossier of met “aanvullende informatie” over de operationalisering van haar *evidence based practice* implementatieplan, terwijl zij met betrekking tot het voormelde model net géén aanpassing deed, maar net haar initiële en “bewuste” keuze “om niet te werken volgens het ICF systeem” standhield en bleef verdedigen.

9. Pas voor het eerst in haar laatste memorie gaat verzoekster wel concreet in op dit weigeringsmotief. De verwerende partij zou, zo stelt zij, niet geantwoord hebben op hetgeen zij in haar bezwaarschrift ter verdediging van haar keuze voor het *Health-Disease* model had aangevoerd.

Die wettigheidskritiek kon zij reeds doen gelden in het inleidend verzoekschrift. In een laatste memorie is dit ruim buiten de verjaringstermijn, laattijdig en niet ontvankelijk.

Louter ten overvloede stelt de Raad van State vast dat het adviescollege op bladzijde 43 en 44 van zijn advies antwoordt op de argumenten van verzoekster omtrent het door haar gekozen model en besluit “dat de NVAO op goede gronden gemeend heeft op dit onderdeel van de aanvraag tot een onvoldoende te moeten besluiten”. De verwerende partij schrijft in de bestreden beslissing

sing dat zij “zich kan vinden in elk van de overwegingen die het Adviescollege in [zijn] advies ter motivering heeft geformuleerd met betrekking tot elk van de bezwaren die werden naar voor gebracht” en is dus het advies uitdrukkelijk bijgevallen.

10. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing “dat er voor de nieuwe opleiding van [verzoekster] nog steeds onvoldoende generieke kwaliteitswaarborgen voorhanden zijn”. Zij overweegt daarbij dat “[t]egenover de positieve elementen van het aanvraagdossier [...] doorslaggevende negatieve elementen [staan] die, na afweging, elk op zich en gezamenlijk nopen tot een weigeringsbeslissing”. Zij schrijft nog “enkel tot een positieve toets [te] komen indien het oordeel voor alle generieke kwaliteitswaarborgen voldoende is” en dat zij “een negatief oordeel [velt] wanneer zij van oordeel is dat een van de generieke kwaliteitswaarborgen onvoldoende gewaarborgd wordt”.

Daarmee wordt uitdrukkelijk aangegeven dat, naar het oordeel van de verwerende partij, één van die “negatieve elementen” volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

Dat standpunt bekritiseert verzoekster op geen enkel ogenblik. Het is dus rechtens vaststaand.

11. Dat een nietigverklaring de verwerende partij zou “dwingen” tot een herbeoordeling “van de gehele aanvraag”, zoals verzoekster stelt, is een verkeerde zienswijze.

Het gezag van gewijsde van een nietigverklaring strekt zich enkel uit tot de onlosmakelijk met het dictum van die nietigverklaring verbonden motieven. Zelfs indien beide middelen gegrond zouden zijn, bepalen enkel zij de reikwijdte van het dictum. Een nietigverklaring op die vernietigingsgronden verplicht de verwerende partij dus niet om ook haar beoordeling van het niet (ont-

vankelijk) bekritiseerde onderdeel over het gekozen model te herzien, ten einde de vastgestelde rechtsverstoring goed te maken.

Meer nog, hangende het proces voor de Raad van State moet de Raad de ontvankelijkheid van een middel in de eerste plaats beoordelen binnen de grenzen van de zaak zoals ze ter beslissing voorlag en niet zoals ze in de toekomst zou kunnen voorliggen. Luidens artikel 14, § 1, tweede lid, RvS-Wet geeft een onregelmatigheid slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing. Welnu, zo-even is vastgesteld dat het niet aan kritiek onderworpen motief voor de verwerende partij al volstond om de aanvraag te weigeren.

12. Verzoekster heeft geen belang bij haar middelen. Aangezien geen ontvankelijk middel wordt aangevoerd, is het beroep onontvankelijk.

De exceptie is gegrond.

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 een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf maart tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren