

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

nr. 257.554 van 6 oktober 2023

in de zaak A. 240.147/IX-10.342

In zake: XXXX
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Van Damme
kantoor houdend te 9070 Destelbergen
Zenderstraat 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VZW INSTITUUT SINT-CAROLUS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jean Hendrickx
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lang Lozanastraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 26 september 2023, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing van de beroepscommissie van de vzw Instituut Sint-Carolus van 14 september 2023, waarbij aan XXXX een oriënteringsattest B wordt toegekend.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 oktober 2023, om 11.00 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Van Damme, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Sofie Logie, die *loco* advocaat Jean Hendrickx verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Verzoekster is tijdens het schooljaar 2022-2023 ingeschreven als leerling in het eerste leerjaar van de derde graad jeugd- en gehandicaptenzorg (TSO) aan het Sint-Carolusinstituut.

Op het einde van het schooljaar wordt vastgesteld dat zij een jaartekort heeft voor de vakken wiskunde, orthopedische vaardigheden, stageschrift en Frans. Er worden bijkomende proeven opgelegd voor de vakken wiskunde en Frans. Verzoekster behaalt op deze bijkomende proef voor wiskunde 37% en voor Frans 57, 5%. De klassenraad beslist op 17 augustus 2023 om verzoekster een oriënteringsattest B toe te kennen, met clausulering TSO.

Overleg brengt de klassenraad niet opnieuw samen, zodat verzoekster bezwaar aantekent bij het schoolbestuur.

Op 14 september 2023 beslist de beroepscommissie, verzoekster gehoord, het B-attest met clausulering TSO te behouden. Dit is de bestreden beslissing.

IV. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

4. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

V. Uiterst dringende noodzakelijkheid

5. Met betrekking tot de schorsingsvoorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid, betwist de verwerende partij terecht niet dat eraan is voldaan.

VI. Ernst van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Het eerste middel luidt “schending van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel” en wordt door verzoekster als volgt samengevat:

“Gegronde op de miskennis van art. 38, 1° en art. 39 § 3 van het Organisatiebesluit secundair onderwijs (Besluit van de Vlaamse Regering d.d. 19 september 2002 – B.S. 4 december 2002) en op de miskennis van de materiële motiveringsplicht, op een schending van de wet van 29 juli

1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, in het bijzonder de artikelen 2 en 3 van voormelde wet, alsook gegrond op de miskenning van het redelijkheidsbeginsel;

Daar waar de bestreden beslissing overweegt: ‘De commissie wil geen doorslaggevende verklaring zoeken (voor het zwakke resultaat voor wiskunde) in het gegeven dat er voor dit vak verschillende leerkrachten waren gedurende het schooljaar’ en ‘Dergelijke beperkte onderbrekingen van de continuïteit hebben, in het algemeen, geen doorslaggevende invloed op de studie-evolutie of de slaagkansen van leerlingen’ en verder ‘Doch heeft de klassenraad met dit traject rekening gehouden door [verzoekster] toch een bijkomende proef voor wiskunde op te leggen’;

Terwijl 1) tot uitreiking van een B-attest overeenkomstig art. 39 § 3 in het eerste leerjaar van de derde graad enkel in de onderwijsvorm van het technisch secundair onderwijs kan worden beslist, en dergelijk attest, dat als een uitzonderlijke keuze dient beschouwd, noopt tot een verhoogde motiveringsplicht; 2) de opeenvolging van vier verschillende vakleerkrachten voor een opleidingsonderdeel wiskunde in één schooljaar bezwaarlijk als een ‘beperkte onderbreking in de continuïteit zonder (‘in het algemeen’) doorslaggevende invloed’ kan worden beschouwd, 3) leerlingenevaluatie in concreto dient te geschieden; 4) het opleggen van bijkomende proeven de beroepscommissie niet vrijstelt van een nieuwe globale beoordeling van de studievoortgang van de leerling en terwijl het redelijkheidsbeginsel daarenboven voorschrijft dat de overheid de haar toekomende discretionaire bevoegdheid binnen de perken van de redelijkheid dient te gebruiken;

Zodat de verwijzingen naar 1) invloeden op de studievoortgang ‘in het algemeen’, naar 2) ‘beperkte’ onderbrekingen, en naar 3) een bijkomende proef als remedie voor een ab initio gebrekkig en onherstelbaar studievoortgangsproces, falen naar recht en aldus is komen vast te staan dat de door de bestreden beslissing ingeroepen motieven die aan de grondslag van die beslissing liggen zowel feitelijk als juridische grondslag missen en dat de bestreden beslissing derhalve faalt naar recht en om voormelde redenen de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing dient geschorst.”

Beoordeling

7. Aan de Raad van State is geen “Organisatiebesluit secundair onderwijs”, “Besluit van de Vlaamse regering [van] 19 september 2002” bekend. Hoe dan ook geeft verzoekster een toelichting bij het middel overheen vier bladzijden, waarin zij de aangevoerde bepalingen van het “Organisatiebesluit” niet meer ter sprake brengt, zodat het middel in zoverre onontvankelijk lijkt en dus niet ernstig is.

8. In die toelichting ontbreekt ook, zo lijkt, een uiteenzetting van de wijze waarop de bestreden beslissing de formelemotiveringswet van 29 juli 1991 schendt – de wet komt in de toelichting geeneens meer ter sprake – zodat het middel ook in die mate onontvankelijk lijkt en dus niet ernstig is.

9. Van een schending van het redelijkheidsbeginsel is slechts sprake, wanneer een beslissing berust op op zich feitelijk juiste en rechtens relevante motieven, maar er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing. In één en hetzelfde middel de schending aanvoeren van de materiëlemotiveringsplicht en van het redelijkheidsbeginsel lijkt bijgevolg contradictorisch. Minstens zouden deze grieven duidelijk van elkaar afgezonderd moeten worden in aparte middelonderdelen en elk op zich toegelicht. Aangezien verzoekster *prima facie* louter poneert dat de beslissing onredelijk is, zonder concreet aannemelijk te maken waarom een normaal zorgvuldig handelend bestuur onmogelijk op grond van de voorliggende gegevens tot hetzelfde besluit kan komen, neemt de Raad voorshands aan dat verzoekster met het middel de schending wenst aan te tonen van de materiëlemotiveringsplicht. Wat het redelijkheidsbeginsel betreft, lijkt het middel onontvankelijk en is het niet ernstig.

10. Verzoekster heeft de klassenraad gewezen op een opeenvolging van leerkrachten om haar slechte resultaten voor wiskunde te verklaren. Zij heeft, met andere woorden, twijfel verwoord over de relevantie van haar resultaten ingevolge externe omstandigheden. Welnu, precies voor een dergelijk geval lijkt de regelgeving te voorzien in de mogelijkheid om een bijkomende proef op te leggen.

Door verzoekster de mogelijkheid te bieden om aan een bijkomende proef deel te nemen, is de klassenraad verzoekster tegemoetgekomen.

Dat neemt niet weg dat de evaluatiebeslissing in principe moet worden genomen in functie van het geheel van de behaalde resultaten. Het falen van verzoekster op de bijkomende proef lijkt bovendien te weerleggen dat het

doorheen het jaar behaalde jaartekort onbetrouwbaar is. Ook de beroepscommissie komt tot die vaststelling: uit de stukken van het dossier blijkt dat verzoekster in het tweede semester in hoofdzaak van twee vakleerkrachten wiskundeles heeft gekregen, namelijk van 30 januari tot 5 maart en vanaf 24 april tot het einde van het schooljaar, zodat het op het eerste gezicht geenszins onredelijk is van de beroepscommissie om vast te stellen dat “uitgenomen een periode van twee weken in januari, [...] er dus een grote continuïteit [was] in de manier waarop de wiskundelessen gegeven werden”. Omtrent de periode van twee weken in januari, stelt de beroepscommissie terecht dat dit gaat over een beperkte onderbreking van de continuïteit die geen doorslaggevende invloed heeft op de studie-evolutie of de slaagkansen.

Overigens begrijpt de Raad niet goed het belang van verzoekster bij dit middel. Indien zij meent dat haar resultaten, behaald tijdens het tweede semester, geen correct beeld geven van haar kunde op het vlak van wiskunde en dat haar ook geen bijkomende proef opgelegd mocht worden, dan is het een raadsel hoe de beroepscommissie in staat is om de geschiktheid van verzoekster te evalueren.

11. Ten slotte herinnert de Raad eraan, dat een klacht over falende begeleiding tijdens het schooljaar – *in casu* door de opeenvolging van vier leerkrachten, door het ontbreken, volgens verzoekster, van een “concreet begeleidingsplan van de school” of door het nalaten in “een passend begeleidingstraject” te voorzien voor haar ADD-stoornis – de prestaties niet beter kunnen maken dan ze zijn, maar hoogstens kunnen wijzen op de (mede-)verantwoordelijkheid van de school voor die slechte prestaties.

De beroepscommissie licht in de bestreden beslissing toe welke begeleiding door de school is aangeboden. Verzoekster laat in ieder geval na enige andere concrete afspraak die met haar gemaakt is over de begeleiding van haar leerstoornis uiteen te zetten, laat staan dat een tekortkoming wordt aangevoerd die

is terug te brengen tot een dergelijke afspraak en die in rechtstreeks verband te brengen is met de vaststelling van de behaalde resultaten.

12. Verzoekster kan in de huidige stand van de rechtspleging niet aantonen dat de beroepscommissie haar evaluatiebeslissing steunt op cijfers die niet representatief zouden zijn voor haar prestaties tijdens het afgelopen schooljaar.

13. Het eerste middel is niet ernstig.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

14. Ook het tweede middel luidt “schending van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel”. Het wordt door verzoekster als volgt ontwikkeld:

“Gegronde op de op de miskennis van art. 57, art. 38, 1° en art. 39 § 3 van het Organisatiebesluit secundair onderwijs (Besluit van de Vlaamse Regering d.d. 19 september 2002 – B.S. 4 december 2002) en art. 123/15 Codex Secundair Onderwijs, en op de miskennis van de materiële motiveringsplicht, op een schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, in het bijzonder de artikelen 2 en 3 van voormelde wet, alsook gegrond op de miskennis van het redelijkheidsbeginsel;

Daar waar verweerder om de bestreden beslissing te motiveren zich in hoofdzaak beperkt tot een verwijzing naar de behaalde resultaten voor de bijkomende proef wiskunde (‘De beroepscommissie stelt vast dat zowel bij het jaartotaal voor wiskunde (36,7%) als bij het resultaat van de bijkomende proef (37%) een zwaar onvoldoende werd behaald. Dergelijke cijfers zijn een duidelijke weerspiegeling van het gegeven dat de leerplandoelstellingen voor dit vak niet werden behaald’) terwijl er voor het overige enkel slaagcijfers zijn en, na herberekening van de cijfers in functie van een bijkomend opgelegde proef, in augustus 2023 slechts één enkel jaartekort voor wiskunde wordt opgetekend;

Terwijl 1) het opleggen van bijkomende proeven de interne beroepscommissie er niet van ontslaat opnieuw een globale evaluatie te doen, daarbij rekening houdend met de slaagcijfers voor de andere vakken dan wiskunde en met de bijzondere omstandigheden van een veelheid aan

opeenvolgende leerkrachten voor het vak wiskunde; 2) een oriënteringsattest B overeenkomstig art. 39 van het Organisatiebesluit het behalen van de leerplandoelstellingen veronderstelt; 3) elke bestuurshandeling daarenboven dient te berusten op daarwerkelijke, relevante en toelaatbare juridische en feitelijke gronden en dito motiveringen; en 4) het redelijkheidsbeginsel daarenboven voorschrijft dat de overheid de haar toekomende discretionaire bevoegdheid binnen de perken van de redelijkheid dient te gebruiken;

Zodat verweerster, die 1) een blinde toepassing lijkt te maken van de niet naar recht verantwoorde regel waarbij het niet slagen in een uitgestelde proef ipso facto moet leiden tot een beslissing tot niet slagen, hetgeen strijdt met artikel 57 van het Organisatiebesluit j° art. 123/15 Codex Secundair Onderwijs (zie ook RvS van 13 februari 2007, nr. 167.732, [...]), en 2) met miskenning van art. 39 van het Organisatiebesluit een B-attest motiveert op grond van het vermeend niet behaald zijn van de leerplandoelstellingen, haar beslissing alsdan niet naar recht verantwoordt.”

Het middel wordt toegelicht op bladzijde 17 tot 20 van het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling

15. Verzoekster herhaalt in de toelichting bij het middel wat zij ook in de toelichting bij het eerste middel schreef over de tekortkomingen en verantwoordelijkheden van de school bij de organisatie van de wiskundelessen en het ontbreken van begeleiding bij haar medische problematiek. Hiervoor mag worden gewezen op wat *sub* 11 is overwogen. Diezelfde conclusie geldt de in de toelichting ontwikkelde argumentatie waarom, volgens verzoekster, de door de school aangeboden zogenaamde brede basiszorg in haar geval onvoldoende is als remediëring voor haar beperkingen en dat meer aangepaste begeleiding nodig was.

16. Met het verwijt van verzoekster dat de beroepscommissie een blinde toepassing maakt van het “loutere niet slagen” voor de bijkomende proef wiskunde, geeft zij *prima facie* te kennen de bestreden beslissing niet goed gelezen te hebben. Een middel dat vertrekt van een verkeerd feitelijk uitgangspunt, kan alleen daarom al niet ernstig worden genoemd.

De beroepscommissie “stelt vast dat zowel bij het jaartotaal voor wiskunde (36,7%) als bij het resultaat van de bijkomende proef (37%) een zware onvoldoende werd behaald”. De beroepscommissie:

“[...] stelt daarbij ook vast dat de tekortkomingen voor dit vak ook werden gesitueerd met betrekking tot de basiskennis voor wiskunde (zie daartoe rapportcommentaren ‘rapport 1’). Een gebrek aan basiskennis hypothekeert in het bijzonder de slaagkansen voor dit vak in voortgezette studiejaren. Te meer daar het pakket wiskunde in het verdere jaar binnen TSO enkel uitgebreider en groter wordt.”

De beroepscommissie gaat ook concreet in op “de evolutie en de totstandkoming van de resultaten voor wiskunde, gedurende het schooljaar”:

“In het eerste semester werd een voldoende voor dit vak behaald (52,4%), terwijl in het tweede semester een zware onvoldoende werd behaald (22,30%). De studie-evolutie kan hier niet goed genoemd worden.”

Voorts neemt de beroepscommissie, anders dan verzoekster lijkt te veronderstellen, ook de andere resultaten van verzoekster in rekening. Zij overweegt daarover:

“De beroepscommissie verwijst naar de evolutie die [verzoekster] gedurende het schooljaar heeft gemaakt. De beroepscommissie stelt vast dat de verzoekers het rapport verkeerd hebben geïnterpreteerd. Bijvoorbeeld voor biologie behaalde [verzoekster] het eerste semester 58,5 % en het tweede semester 44,5 %. Dit is een daling van 14 % in plaats van de vermelde stijging van 5,9 %. We stellen bovendien vast dat [verzoekster] in het 2^{de} semester voor 6 vakken gedaald is ten opzichte van het 1^{ste} semester en slechts voor 2 vakken gestegen. Voor 6 vakken is het resultaat ongeveer hetzelfde gebleven.

De beroepscommissie stelt bijkomend vast dat [verzoekster] voor zowel algemene vakken (Nederlands, geschiedenis) als richting specifieke vakken (orthopedagogiek en orthopedagogische vaardigheden, biologie van de mens en voor het clusteronderdeel stageschrift) zwakke resultaten behaalde. [...]

Indien een groot jaartekort voorligt voor een bepaald vak (wiskunde) en voor andere vakken slechts matige resultaten werden behaald, kan het in een prospectieve visie toepasselijk zijn om een attest met een clausulering te geven.”

17. De beroepscommissie komt tot het besluit dat verzoekster weliswaar geslaagd verklaard kan worden voor het afgelopen leerjaar, maar dat haar tekorten verhinderen dat zij haar studies kan voortzetten in de TSO-richtingen.

Die beslissing is uitdrukkelijk verantwoord, zodat de formelemotiveringsplicht op het eerste gezicht is nageleefd.

Die beslissing steunt op gegevens waarvan verzoekster vooralsnog niet aantoont dat ze foutief zijn.

Zoals verzoekster opmerkt: slaagcijfers zijn slaagcijfers en ze kunnen “an sich niet de basis vormen voor het motiveren van een oriënteringsattest B”. Dat sluit niet uit, zo lijkt, dat een beroepscommissie zwakke slaagcijfers (“matige resultaten”) of een negatieve evolutie mag verdisconteren, náást vastgestelde jaartekorten, om een clausulering te verantwoorden. De tekorten voor orthopedagogische vaardigheden en voor stageschrift als onderdelen van een clustervak en het nipte slaagcijfer van 50,4% voor biologie van de mens worden niet betwist. Het zijn drie onderdelen van de beroepsgerichte opleidingsonderdelen van de gekozen studierichting.

Die gegevens kunnen, naar het oordeel van de Raad van State, verantwoorden waarom de leerling die geslaagd is, niettemin de toegang tot bepaalde richtingen wordt ontzegd. Minstens toont verzoekster in de huidige stand van de rechtspleging het tegendeel niet aan.

Tegen de clausulering van álle TSO-richtingen voert verzoekster dan weer geen kritiek in het middel.

18. De schending van de aangevoerde bepalingen en beginselen is niet aangetoond in de huidige stand van de rechtspleging. Het middel is niet ernstig.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

19. In het derde middel voert verzoekster de “miskenning” aan van het “subsidiariteitsbeginsel”:

“Geground op de miskenning van het redelijkheids- en subsidiariteitsbeginsel, samengelezen met de formele- en materiële motiveringsplicht;

Daar waar de bestreden beslissing als motivering vermeldt: ‘(...) de commissie kiest niet voor waarschuwingen (bijvoorbeeld voor het vak wiskunde). Ten eerste omwille van de ernst van het tekort voor wiskunde en het gegeven dat dergelijk tekort een weerspiegeling is van onvoldoende bereikte leerplandoelstellingen, mede omwille van haar globaal zwak resultaat’;

Terwijl die overweging niet te kiezen voor waarschuwingen feitelijke grondslag mist in de mate waarin [verzoekster] voor een ander opleidingsonderdeel, stageschrift, wel een waarschuwing kreeg;

Zodat de beslissing die niet afdoende motiveert waarom die minder ingrijpende en meer gepaste beslissing, zijnde een A-attest met waarschuwing voor wiskunde zoals voorzien in het intern schoolreglement van verweester, niet meer gepast zou zijn in functie van de globaal bereikte studievoortgang en de concrete omstandigheden van het schooljaar, niet naar recht is verantwoord.”

Beoordeling

20. Aan de Raad van State is geen “subsidiariteitsbeginsel” bekend, van toepassing op evaluatiebeslissingen als de voorliggende.

21. Andermaal gooit verzoekster op één hoop, zowel de formelemotiveringsplicht als de materiëlemotiveringsplicht én het redelijkheidbeginsel. Het is, in beginsel, het ene, het andere of het derde.

De beroepscommissie legt uit waarom geen waarschuwing wordt gegeven – hoe de formelemotiveringsplicht dan geschonden is, blijft vooralsnog een raadsel.

In de aan die uitleg voorafgaande motieven verduidelijkt de beroepscommissie waarom zij besluit tot een B-attest. De onwettigheid van die beslissing heeft verzoekster niet aangetoond. In een bij veronderstelling deugdelijk toegekend B-attest, ligt de verantwoording besloten waarom geen A-attest, al dan niet met waarschuwing, kan worden toegekend. Van een schending van de materiële motiveringsplicht is dan op het eerste gezicht evenmin sprake.

Dat verzoekster voor een ander opleidingsonderdeel wel een waarschuwing krijgt, bewijst niet het onredelijke van de bestreden beslissing. Dat de klassenraad of de beroepscommissie voor één (onderdeel van een) vak meent dat de leerling zich het volgende jaar kan bijwerken – dat is de betekenis van de “waarschuwing” – houdt niet *ipso facto* in dat die leerling zich voor elk tekort kan bijwerken. Bij de bespreking van de vorige middelen is vastgesteld dat de beroepscommissie op vooralsnog goede gronden kon aannemen dat verzoekster, gelet op haar resultaten, weliswaar geslaagd is maar niettemin niet in staat is om de geclausuleerde richtingen aan te vatten.

22. Ook het derde middel is niet ernstig.

D. Besluit

23. Er is niet voldaan aan de eis van een ernstig middel, zodat de vordering niet kan worden ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt de vordering.

2. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes oktober tweeduizend drieëntwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

Geert Van Haegendoren