

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.224 van 14 december 2023
in de zaak A. 234.111/IX-9910**

In zake : de OPDRACHTHOUDENDE INTERGEMEENTEELIJKE
VERENIGING VOOR BIBLIOTHEEKWERKING, CULTUUR
EN ACADEMIE VOOR DEELTIJDS KUNSTONDERWIJS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Verbist en Joris Claes
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Graaf van Hoornestraat 51
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

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

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 juli 2021, strekt tot de
nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van
14 mei 2021 om in het deeltijds kunstonderwijs voor het schooljaar 2021-2022 de
onderwijsbevoegdheid in het domein ‘dans’, cluster 1 (vertolkend danser), optie
‘dans’ in de eerste en tweede graad van de Academie Muziek en Woord te
Hemiksem niet toe te kennen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 251.874 van 19 oktober 2021 is de vordering tot
schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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 6 november 2023.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Merel Cluyts, die *loco* advocaten Stijn Verbist en Joris Claes verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Caroline Cleynen, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een andersluidend 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 dient als schoolbestuur van de Academie Muziek en Woord te Hemiksem een aanvraag in tot onderwijsbevoegdheid in het deeltijds

kunstonderwijs voor het schooljaar 2021-2022 voor het domein ‘dans’, cluster 1 (vertolkend danser), optie ‘dans’ in de eerste en tweede graad.

Zowel de ‘ambtelijke adviescommissie’ als de Vlaamse Onderwijsraad (VLOR) verlenen een gunstig advies.

Op 14 mei 2021 weigert de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand de aangevraagde onderwijsbevoegdheid. De beslissing is als volgt gemotiveerd:

“De minister beslist om de onderwijsbevoegdheid niet toe te kennen wegens budgettaire redenen. De oprichting van het nieuwe domein zorgt immers voor een verhoogde leerlingeninstream wat leidt tot een budgettaire meerkost.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

4. Het enige middel is geput uit de schending van artikel 130 van het decreet van 9 maart 2018 ‘betreffende het deeltijds kunstonderwijs’ (hierna: het decreet van 9 maart 2018), de artikelen 55 en 56 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2018 ‘betreffende het opleidingsaanbod, de organisatie, de personeelsformatie, de inning van het inschrijvingsgeld en de certificering van het deeltijds kunstonderwijs’ (hierna: het besluit van 4 mei 2018), de formele- en de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Verzoekster vat haar middel als volgt samen:

“

- De onderwijsbevoegdheid van verzoekende partij werd geweigerd op grond van een niet in de regelgeving voorzien criterium, zonder dat met alle criteria die wel in de regelgeving voorzien worden, en die

verzoekende partij duidelijk had aangebracht, rekening gehouden wordt. Aldus ligt er een schending voor van art. 130 [van het decreet van 9 maart 2018] en art. 55-56 [van het besluit van 4 mei 2018].

- De motivering bestaat uit slechts twee zinnen en bevat geenszins afdoende, pertinente of draagkrachtige motieven die de weigering kunnen onderbouwen. Aan de zorgvuldig onderbouwde argumentatie van verzoekende partij wordt geheel voorbijgegaan. Het dossier van verzoekende partij wordt geheel buiten beschouwing gelaten door verwerende partij om op grond van één enkel, niet decretaal voorzien criterium, tot weigering van onderwijsbevoegdheid te besluiten. Aan de gunstige adviezen wordt geheel voorbijgegaan en er wordt zelfs geen melding van gemaakt. Aldus worden de formele en materiële motiveringsplicht geschonden.
- Er blijkt ook nergens uit, dat verwerende partij het dossier werkelijk grondig onderzocht of beoordeeld heeft. Aldus wordt het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.
- Het weigeren van de onderwijsbevoegdheid ondanks een zeer sterk onderbouwd dossier en ondanks gunstige adviezen overschrijdt de grenzen van redelijk overheidshandelen en dient dan ook als kennelijk onredelijk beschouwd te worden. Aldus wordt het redelijkheidsbeginsel geschonden.
- Er ligt ook een schending van het rechtszekerheidsbeginsel voor, doordat verzoekende partij erop mocht vertrouwen dat verwerende partij het dossier zou toetsen aan de hand van de criteria zoals voorzien in de regelgeving. Niet alleen is dit niet gebeurd, verwerende partij heeft *ad hoc* zelfs nog een criterium aan de regelgeving toegevoegd, en zich enkel op dat criterium gebaseerd om (summier) de weigering te motiveren.”

5. In haar memorie van antwoord doet de verwerende partij gelden dat verzoekster uit de bestreden beslissing wel degelijk kon begrijpen waarom haar de bijkomende onderwijsbevoegdheid werd ontzegd. Er is volgens haar bijgevolg geen sprake van een schending van de formelemotiveringsplicht.

Vervolgens wijst de verwerende partij erop dat zij haar beslissing om aan verzoekster de aangevraagde onderwijsbevoegdheid niet toe te kennen wegens budgettaire redenen aan de inspecteur van financiën heeft toegelicht. In die toelichting komt de “financiële impact” ter sprake.

De verwerende partij zegt ter zake over een “duidelijke stevige discretionaire bevoegdheid” te beschikken. Het valt aan verzoekster om aan te tonen dat het bestuur niet binnen de grenzen van de redelijkheid heeft gehandeld.

Volgens de verwerende partij stelt verzoekster ten onrechte dat bij de weigeringsbeslissing slechts één criterium in aanmerking werd genomen en dat alleen rekening kan worden gehouden met de criteria die in de artikelen 55 en 56 van het besluit van 4 mei 2018 zijn opgenomen. Artikel 55 somt de elementen op die een aanvraag moet bevatten; artikel 56 bepaalt de criteria waarmee de adviescommissie rekening moet houden.

Een en ander heeft voor de aanvraag van verzoekster gunstige adviezen opgeleverd. De minister heeft daar volgens de verwerende partij “uiteraard” rekening mee gehouden. De criteria waarvan hiervóór sprake werden in de bestreden beslissing niet besproken, net omdat ze niet het weigeringsmotief uitmaken.

De minister moet dus wel rekening houden met de adviezen, maar beschikt daarnaast over een zeer ruime discretionaire bevoegdheid, zo gaat de verwerende partij verder. Die discretionaire bevoegdheid indachtig, kan de verwerende partij, zonder het redelijkheidsbeginsel te miskennen, de onderwijsbevoegdheid om budgettaire redenen weigeren. Een zorgvuldige overheid moet zuinig en efficiënt met overheidsmiddelen omgaan, vindt de verwerende partij. Het is aan verzoekster om aan te tonen dat geen enkel redelijk bestuur zou hebben gehandeld zoals het bestuur thans heeft gedaan. Dat doet zij evenwel niet, besluit de verwerende partij.

6. In haar memorie van wederantwoord wijst verzoekster erop dat de verwerende partij erkent dat de criteria ter beoordeling van aanvragen als de hare niet bij de motivering van de bestreden beslissing werden betrokken. Zij betwist “ten stelligste” dat de verwerende partij daaraan zomaar voorbij kon gaan “in weerwil van de gunstige adviezen en ten voordele van een criterium dat niet vooraf kenbaar was”. Hoe dan ook – dit wil zeggen: “ongeacht of het budgettaire criterium als rechtsgeldig kan beschouwd worden” – moest volgens verzoekster minstens een uitdrukkelijke en inhoudelijk consistente afweging gebeuren van “het budgettaire aspect versus de criteria voorzien in de regelgeving”, een verklaring “waarom dit argument primeert boven alle criteria”. Dat is, zo stelt

verzoekster, niet gebeurd. Met de afweging die de verwerende partij pas in haar memorie van antwoord maakt, kan geen rekening worden gehouden.

Zelfs als het zuinigheidsbeginsel een valide weigeringsmotief zou zijn, ziet verzoekster geen enkele afweging gebeuren, wat de beslissing ook “kennelijk onredelijk” maakt.

Verzoekster voert vervolgens aan dat het budgettaire criterium niet alleen niet in de regelgeving is terug te vinden, maar dat het ook niet vooraf kenbaar werd gemaakt. Zelfs als budgettaire redenen als motief voor de weigeringsbeslissing zouden kunnen worden gebruikt – wat verzoekster betwist – blijft de “pertinente vaststelling” overeind dat zij op geen enkel ogenblik enige nadere duiding of motivering heeft gekregen over de precieze aard van die budgettaire redenen.

Volgens verzoekster verduidelijkt de verwerende partij ook niet hoe de toekenning van onderwijsbevoegdheid en oprichting van het domein ‘dans’ de financiële mogelijkheden van het departement te boven zou gaan. De verwerende partij argumenteert niet hoe het relatief kleine bedrag dat hiermee gepaard zou gaan – verzoekster spreekt van “ca. 5.000 euro” – in verhouding staat tot de financiële inspanningen die zijzelf heeft gedaan om aan de technische normen te voldoen. Voorlopig is verzoekster erin geslaagd om met eigen middelen één leerjaar ‘dans’ te organiseren, maar dat biedt geen garanties voor de toekomst. De afwezigheid van onderwijsbevoegdheid betekent de afwezigheid van erkenning en subsidiëring door de verwerende partij. Een concrete afweging of toetsing van de “vermeende budgettaire redenen” komt er van de zijde van de verwerende partij niet. Zij verwijst wel naar de toelichting die zij gaf aan de inspecteur van financiën, maar daarin bevestigt de verwerende partij volgens verzoekster dat het weigeringsmotief “nergens op gestoeld is”.

Tot slot voert verzoekster aan dat er sprake is van een “manifeste tegenstrijdigheid” in de argumentatie van de verwerende partij. Zij erkent namelijk dat de oprichting van een nieuw domein leidt tot een verhoogde leerlingeninstroom, wat spoort met het wettelijke vereiste van

leerlingenpotentieel. In de bestreden beslissing wordt die instroom aangegrepen om de aanvraag af te wijzen. Daarmee wordt volgens verzoekster een “onbestaande en onwettige draagwijdte” aan de regelgeving gegeven.

7. In haar laatste memorie werpt de verwerende partij nog tegen dat de bestreden beslissing op “correcte feitelijke gegevens” steunt. Verzoekster toont volgens haar niet aan dat aan de oprichting van een nieuw domein ‘dans’ geen budgettaire meerkost verbonden zou zijn en dat het weigeringsmotief om die reden onjuist zou zijn. Zij voegt daaraan toe dat na de oprichting van het domein (een eerste en tweede graad) met een voldoende programmatienorm de kostprijs van het domein alsnog zal worden opgevangen door de ‘open-endfinanciering’. Er is dus wel degelijk sprake van een budgettaire, recurrente meerkost die kan variëren in functie van de lestijden.

De budgettaire context is een deugdelijk motief en een beleidskeuze die niet onredelijk is. De motiveringsplicht vereist niet dat een afweging van alle verschillende motieven moet worden vermeld. Het volstaat dat verzoekster weet waarom haar aanvraag werd geweigerd.

Volgens de verwerende partij lijkt verzoekster ervan uit te gaan dat het bestuur zich niet om de financiën zou mogen “bekreunen”. Het beginsel van de zuinigheidsplicht geeft precies aan dat een zorgvuldige overheid rekening moet houden met de beschikbare publieke (financiële) middelen. Beschikt de overheid over verschillende mogelijkheden, dan moet zij ervoor zorgen dat haar keuze de financiën niet nodeloos bezwaart. Daarmee wordt de verwerende partij geen ‘carte blanche’ gegeven. Verzoekster kan volgens de verwerende partij echter niet ontkennen dat het toekennen van onderwijsbevoegdheid bijkomende financiële uitgaven betekent. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van die overheid om uit te maken of zij in het licht van de beschikbare financiële middelen deze beleidskeuze opportuun acht.

Beoordeling

8. Verzoekster kan in de bestreden beslissing lezen dat haar aanvraag om een bijkomende onderwijsbevoegdheid te verkrijgen werd

afgewezen “wegens budgettaire redenen”, nu “[d]e oprichting van het nieuwe domein [...] immers [zorgt] voor een verhoogde leerlingeninstream wat leidt tot een budgettaire meerkost”.

Gewis kan die motivering summier worden genoemd, maar ze laat wel degelijk verstaan waarom de aanvraag van verzoekster niet werd ingewilligd. Daarmee is aan de formelemotiveringsplicht voldaan.

In die mate is het middel ongegrond.

9.1. Verzoekster betwist dat dit motief een geldig motief is. Volgens haar kan en mag een aanvraag enkel worden getoetst aan de criteria die opgenomen zijn in artikel 130 van het decreet van 9 maart 2018 en in de artikelen 55 en 56 van het besluit van 4 mei 2018.

9.2. De door verzoekster aangevoerde bepalingen luiden – voor zover relevant voor deze zaak – als volgt:

- artikel 130, §§ 1 en 2, van het decreet van 9 maart 2018:

“§ 1. Een academie kan in de structuuronderdelen waarvoor ze voldoet aan de voorwaarden vermeld in dit hoofdstuk alleen de clusters van opties, de clusters van muziekinstrumenten, een unieke optie of een uniek muziekinstrument organiseren waarvoor ze onderwijsbevoegdheid heeft verkregen.

§ 2. Een schoolbestuur kan onderwijsbevoegdheid aanvragen bij de Vlaamse Regering.

Schoolbesturen die structuuronderdelen overgeheveld krijgen van een ander schoolbestuur en voor bepaalde clusters van opties, een cluster van muziekinstrumenten, een unieke optie of een uniek muziekinstrument in dat betrokken structuuronderdeel geen onderwijsbevoegdheid hebben, moeten daarvoor onderwijsbevoegdheid aanvragen bij de Vlaamse Regering.

De Vlaamse Regering kan de aangevraagde bevoegdheid weigeren of toestaan.

De Vlaamse Regering bepaalt de aanvraag- en beslissingsprocedure voor het toekennen van onderwijsbevoegdheid. Daarbij houdt ze rekening met:

1° het al aanwezige opleidingsaanbod in de academie;

2° de mate waarin de academie beschikt over een aangepaste infrastructuur en leermiddelen;

3° de unieke opties en muziekinstrumenten en de rationele spreiding ervan.

De Vlaamse Regering vraagt, voordat ze een beslissing als vermeld in het derde lid neemt, het advies van de Vlaamse Onderwijsraad en de Onderwijsinspectie.”

- artikel 55, § 1, van het besluit van 4 mei 2018:

“Het schoolbestuur dat conform artikel 130 van het decreet van 9 maart 2018 onderwijsbevoegdheid voor een cluster van opties, een cluster van muziekinstrumenten, of een muziekinstrument in een academie wil verkrijgen, dient uiterlijk op 1 maart bij het Agentschap voor Onderwijsdiensten een aanvraag in die de volgende elementen bevat:

1° de visie van het schoolbestuur over vernieuwing en verbreding van het aanbod en de motivatie hoe de aangevraagde onderwijsbevoegdheid daarbij aansluit;

2° een indicatie dat er een leerlingenpotentieel is voor de aangevraagde onderwijsbevoegdheid;

3° op de ingangsdatum voldoen aan de vereisten voor de infrastructuur en de leermiddelen en beschikken over de nodige expertise;

4° een ondertekend protocol van het lokaal comité van het aanvragende schoolbestuur.

De indeling van opties en muziekinstrumenten in clusters, vermeld in het eerste lid, is opgenomen in bijlage 2, die bij dit besluit is gevoegd.”

- artikel 56, §§ 1 en 3, van het besluit van 4 mei 2018:

“§ 1. De aanvragen voor het verkrijgen van onderwijsbevoegdheid die zijn ingediend, worden door het Agentschap voor Onderwijsdiensten ontvankelijk verklaard als aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° bij de aanvraag is een ondertekend protocol van het lokaal comité van het aanvragende schoolbestuur gevoegd;

2° de aanvraag is ingediend binnen de aanvraagtermijn, vermeld in artikel 55;

3° de aanvraag is ingediend conform de voorwaarden, vermeld in artikel 55 tot en met 58 van dit besluit en artikel 130 van het decreet van 9 maart 2018.

De ontvankelijk verklaarde aanvragen worden voor advies aan de Vlaamse Onderwijsraad bezorgd en vervolgens beoordeeld door een adviescommissie die bestaat uit vertegenwoordigers van het Agentschap voor Onderwijsdiensten, het Departement Onderwijs en Vorming en de onderwijsinspectie.

Bij de beoordeling van de aanvragen houdt de adviescommissie rekening met al de volgende criteria:

1° de nieuw aangevraagde onderwijsbevoegdheid sluit aan bij de visie van het schoolbestuur over vernieuwing en verbreding van het aanbod;

2° er is een indicatie dat er een potentieel aan leerlingen bestaat voor de nieuw aangevraagde onderwijsbevoegdheid;

3° de academie beschikt op de ingangsdatum over de nodige infrastructuur en expertise voor de organisatie van de nieuw aangevraagde onderwijsbevoegdheid.

[...]

§ 3. De minister neemt uiterlijk 15 mei een beslissing op basis van het advies van de Vlaamse Onderwijsraad, de adviescommissie en in

voorkomend geval het samenwerkingsforum, vermeld in paragraaf 2. Als het schoolbestuur de gevraagde onderwijsbevoegdheid verkrijgt, is die geldig tot en met 30 september van het derde schooljaar dat volgt op de datum van het verkrijgen van de bevoegdheid. Als de goedgekeurde clusters, opties of instrumenten binnen die periode niet georganiseerd worden, vervalt de bevoegdheid.”

9.3. Deze bepalingen sluiten in geen geval de ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde minister uit. Die beoordelingsvrijheid omvat ook de mogelijkheid om bij de beoordeling van een aanvraag rekening te houden met het doelmatig inzetten van middelen en deze aanvraag desgevallend op grond van daarmee verband houdende motieven te weigeren.

9.4. Wanneer de minister zich op een dergelijk budgettair motief beroept om een aanvraag tot onderwijsbevoegdheid af te wijzen, ligt het ook in de rede dat een beoordeling van andere, in de regelgeving opgenomen criteria die vreemd zijn aan dat begrotingsmotief, volstrekt zonder nut is. Een beoordeling van die criteria is immers maar aan de orde wanneer geoordeeld wordt dat er voor het gevraagde afdoende budgettaire middelen voorhanden zijn. Met andere woorden, de vraag naar de budgettaire mogelijkheden gaat aan de inhoudelijke evaluatie van de aanvraag vooraf. De motieven over die inhoudelijke beoordeling zijn bijgevolg niet van aard het budgettaire motief te overstemmen.

Uit het enkele feit dat de minister het “zeer sterk onderbouwd dossier” van verzoekster niet nader en uitdrukkelijk heeft betrokken in de bestreden beslissing, maar op grond van een begrotingsmotief de aanvraag heeft geweigerd, kan derhalve geen schending van de voormelde bepalingen van het decreet van 9 maart 2018 en het besluit van 4 mei 2018 worden afgeleid, net zomin als een schending van de formelemotiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

9.5. Om dezelfde reden kan er geen sprake zijn van een schending van de voornoemde bepalingen en beginselen in de mate dat zou zijn “voorbijgegaan” aan de niet-bindende adviezen van de adviescommissie en de VLOR. Deze adviezen hebben de aanvraag immers slechts naar de inhoud beoordeeld en hebben geen betrekking op het budget.

9.6. Van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel overtuigt verzoekster evenmin. Wie van de overheid een voordeel wil verkrijgen waaraan voor die overheid financiële gevolgen verbonden zijn, moet er zich rekenschap van geven dat immer de mogelijkheid bestaat dat dit verzoek op grond van budgettaire redenen niet wordt gehonoreerd.

10.1. Dat de minister ter zake over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, houdt evenwel geen vrijbrief in voor willekeurige beslissingen. Juist wanneer de overheid over zo een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, dienen er precieze en concrete feitelijke motieven voorhanden te zijn op grond waarvan een afwijzende beslissing wordt genomen.

Dat betekent voor deze zaak dat minstens uit het administratief dossier moet blijken dat het door de minister veruitwendigde motief deugdelijk is, dit wil zeggen in feite juist en rechtens aanvaardbaar is. Is dat niet het geval, dan schendt de bestreden beslissing de eveneens door verzoekster aangevoerde materiële motiveringsplicht.

10.2. Op dat punt verwijst de verwerende partij naar de brief waarmee het ontwerp van ministerieel besluit aan de inspecteur van Financiën werd bezorgd en waarin het volgende wordt uiteengezet:

“3. Financiële impact

Een academie moet de kostprijs van de oprichting van nieuwe opties en muziekinstrumenten het eerste jaar van de oprichting zelf opvangen binnen haar omkadering. Valt de nieuwe optie niet onder de programmatie van een domein of structuuronderdeel, dan komt de kostprijs van de oprichting na één schooljaar binnen de open-end financiering. Valt de nieuwe optie wel onder de programmatie van een structuuronderdeel of domein, dan wordt de kostprijs na één schooljaar opgevangen door de solidariteitsfactor. Die solidariteitsfactor zorgt er voor dat de kosten van volledig nieuwe domeinen en structuuronderdelen tijdens de periode van programmatie globaal gecompenseerd worden in de omkaderingsberekening. Op die manier vermijdt het decreet het risico op budgettaire ontsporing voor de Vlaamse overheid.

Over de mate waarin het nieuwe aanbod bijkomende leerlingen zal aantrekken of zal leiden tot een verschuiving in de bestaande populatie kan, in tegenstelling tot binnen het leerplichtonderwijs dat gelijk loopt met de demografie, nog geen betrouwbare inschatting gemaakt worden.

De wisselwerking tussen vraag en aanbod is immers een complex gegeven. Nieuw aanbod trekt nieuwe leerlingen aan. Leerlingen die tot nu toe hun gading niet vonden in het opleidingsaanbod zullen zich wel inschrijven en leerlingen die al een opleiding achter de rug hebben zullen herinstromen in het nieuwe aanbod. Die bijkomende leerlingen leveren bijkomende personeels- en werkingsmiddelen op. Anderzijds toont onderzoek aan dat leerlingen hun leervraag bijstellen naargelang het aanbod. Leerlingen of hun ouders maken eerst de keuze om naar het DKO te gaan. De nabijheid van het aanbod is vooral voor jonge kinderen doorslaggevend in de participatiebeslissing. Pas na die participatiebeslissing maken ze een keuze uit het aanwezige opleidingsaanbod.

De aanvragen van onderwijsbevoegdheid gaan voor vier academies gepaard met de oprichting van een nieuw domein:

- Domein beeldende en audiovisuele kunsten:
 - o [...]
- Domein dans:
 - o [...]
 - o Gemeentelijke Academie Muziek-Woord Hemiksem
 - o [...]

De oprichting van nieuwe domeinen zal in grotere mate nieuwe leerlingen aantrekken, al valt ook hier moeilijk in te schatten wat het aandeel van nieuwe leerlingen versus de verschuiving binnen de huidige leerlingenpopulatie zal zijn.

De erkenning van het domein beeldende en audiovisuele kunsten in [...] heeft als bijkomend gevolg dat de academie recht heeft op een fulltime beleidsondersteuner (als > 400 ln). Dit omdat de academie dan het domein muziek, beeldende en audiovisuele kunsten en minstens één ander domein aanbiedt, en zo een kunstacademie wordt. Het verlenen van de onderwijsbevoegdheid heeft in dit geval een bijkomende financiële impact. De gemiddelde loonkost van een tijdelijke leraar-Licentiaat Geaggregeerde (Richtgraad) volgens het groen boekje met de loonkosten van 2020-2021 bedraagt € 60.145.”

10.3. Uit die toelichting valt vooreerst op te maken dat de kostprijs van de oprichting van nieuwe opties het eerste jaar door de academie zelf moet worden opgevangen. In die mate kan er derhalve geen sprake zijn van een budgettaire weerslag voor de beslissende overheid die de bestreden beslissing kan verantwoorden.

10.4. Vervolgens wordt aangegeven dat een onderscheid moet worden gemaakt naargelang de nieuwe optie al dan niet “[v]alt [...] onder de programmatie van een domein of structuuronderdeel”.

In het geval de nieuwe optie niet onder de programmatie van een domein of structuuronderdeel valt, komt de kostprijs van de oprichting na één schooljaar binnen de ‘open-endfinanciering’.

In het andere geval wordt de kostprijs na één jaar opgevangen door de solidariteitsfactor en vindt er een globale compensatie plaats in de berekening van de omkadering. Daarom wordt uitdrukkelijk verklaard dat dit gebeurt om “het risico op budgettaire ontsporing voor de Vlaamse overheid” te vermijden.

Vervolgens wordt op algemene wijze toegelicht waarom het maken van een “betrouwbare inschatting” van de instroom van nieuwe leerlingen als gevolg van de uitbreiding van het aanbod “complex” is.

10.5. De verwerende partij mag het maken van die inschatting weliswaar “complex” noemen, daarmee is niet gezegd dat dit volstrekt onmogelijk is.

Met de voormelde algemene schets biedt de verwerende partij echter niet het minste inzicht in waarom precies deze aanvraag niet binnen de beschikbare begrotingskredieten past. Immers, deze overwegingen gaan stuk voor stuk evenzeer op voor elke nieuwe onderwijsbevoegdheid die wordt toegekend, ook als dat nieuwe aanbod geen verband houdt met de oprichting van een nieuw domein. Nochtans worden in de bestreden beslissing voor elf andere academies voor deeltijds kunstonderwijs wel budgettaire mogelijkheden gezien voor nieuwe onderwijsbevoegdheden, ook voor kortlopende studierichtingen, waarvan eveneens kan worden verwacht dat ze een “verhoogde leerlingeninstroom” en dus een meerkost met zich meebrengen. De verwerende partij verduidelijkt geenszins of daaromtrent ook een inschatting werd gemaakt of niet en, in bevestigend geval, waarom de toekenning van die onderwijsbevoegdheden op budgettair vlak dan wel aanvaardbaar werd geacht.

10.6. Een en ander klemmt des te meer nu de adviesaanvrager in het ontwerpbesluit dat aan de inspecteur van Financiën werd voorgelegd liet uitschijnen de door verzoekster aangevraagde onderwijsbevoegdheid te zullen

toekennen – “[a]lle adviesorganen gaven positief advies: positieve beslissing”. Het advies van de inspecteur van Financiën van 6 mei 2021 daarop luidde: “Gunstig advies”. Alvast van die zijde werd geen budgettair bezwaar vastgesteld.

10.7. De enkele bewering dat “[d]e oprichting van nieuwe domeinen [...] in grotere mate nieuwe leerlingen [zal] aantrekken”, nuanceert de verwerende partij zelf meteen door eraan toe te voegen dat “ook hier moeilijk [valt] in te schatten wat het aandeel van nieuwe leerlingen versus de verschuiving binnen de huidige leerlingenpopulatie zal zijn”.

10.8. Door aldus volstreekte onduidelijkheid te laten bestaan over de vraag waarom de toekenning van bepaalde onderwijsbevoegdheden wel tot de budgettaire mogelijkheden behoorde, maar de aanvraag van verzoekster niet, maakt de verwerende partij het de rechter onmogelijk om de juistheid van het enige motief voor die weigering, te onderzoeken.

Daaraan ondergeschikt is de vraag naar het redelijk verband tussen het weigeringsmotief en de uitkomst van de bestreden beslissing. Immers, eerst moet de feitelijke en juridische juistheid van het motief vaststaan. Als de verwerende partij verzoekster herhaaldelijk verwijt de onredelijkheid van de beslissing niet te hebben aangetoond, verliest zij derhalve uit het oog dat die vraag vooralsnog niet kan worden beantwoord.

10.9. Wat voorafgaat doet besluiten dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht heeft geschonden.

11. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van 14 mei 2021 om in het deeltijds kunstonderwijs voor het schooljaar 2021-2022 de onderwijsbevoegdheid in het domein ‘dans’,

cluster 1 (vertolkend danser), optie ‘dans’ in de eerste en tweede graad van de Academie Muziek en Woord te Hemiksem niet toe te kennen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 40 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Wouter Pas,	staatsraad,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren