

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 263.180 van 30 april 2025
in de zaak A. 241.030/IX-10.410**

In zake : de VZW VORMINGSCENTRUM HOGER INSTITUUT VOOR
VERPLEEGKUNDE SINT-ELISABETH TURNHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Arne Van Audenhove
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Marc Stommels en Jan Fransen
kantoor houdend te 2630 Aartselaar
Groenenhoek 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Onderwijs van 27 november 2023 “om wegens niet tegemoetkoming aan eerdere verzoeken op basis van de vaststellingen van onwettigheden die opnieuw zijn gedaan, per onmiddellijk en op grond van artikel 102 van de Codex Secundair Onderwijs de ten onrechte uitbetaalde subsidiëring van de lerarenomkadering voor de cursisten die in [het] GOZO-traject waren ingeschreven, terug te vorderen ten bedrage van 41.029,42 euro”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Daniël Plas heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 31 maart 2025.

Staatsraad Jurgen Neuts heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Adjunct-auditeur Daniël Plas, daartoe gemachtigd bij beslissing van de auditeur-generaal van 28 februari 2024, 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 onderwijsinstelling ‘Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth’ (“Hivset”) te Turnhout, met instellingsnummer 31468, biedt ten tijde van de bestreden beslissing – onder meer – een opleiding verpleegkunde in het hoger beroepsonderwijs (HBO5) aan.

3.2. Op 19 mei 2021 deelt de onderwijsinspectie aan de directeur van deze school mee wat volgt:

“De Vlaams[e] minister van Onderwijs Ben Weyts heeft de onderwijsinspectie de opdracht gegeven een dringend onderzoek uit te voeren in verband met de opleiding HBO5 Verpleegkunde voor Indische verpleegkundigen in Hivset Turnhout. De minister heeft hierover een aantal bezorgdheden geformuleerd en wenst van de onderwijsinspectie een analyse te ontvangen over de toelatingsvoorwaarden, de opvolging van de taalwetgeving, de opvolging van de volgorde en de duurtijd van de modules, de manier van stageorganisatie en -begeleiding, de onderwijskwaliteit in zijn geheel. De onderwijsinspectie zal deze opdracht uitvoeren in uw opleidingsinstituut nu vrijdag 21 mei 2021.”

Een overleg tussen – onder meer – Hivset en het kabinet van de Vlaamse minister van Onderwijs leidt tot een reeks afspraken.

3.3. Van 25 tot 29 april 2022 vindt een kwaliteitsbeoordeling van de HBO5-opleiding verpleegkunde van Hivset plaats.

In haar verslag, dat met een brief van 8 juni 2022 aan “de voorzitter van vzw Instituut Sint-Elisabeth” wordt bezorgd, beoordeelt de onderwijsinspectie zeven kwaliteitsverwachtingen: ‘curriculum’, ‘krachtige leeractiviteiten op de school en in het werkveld’, ‘ontwikkelingsgerichte feedback en evaluatie’, ‘transparante en toegankelijke begeleiding’, ‘deskundig team’, ‘stimulerende leer-, leef- en werkomgeving’ en ‘kwaliteitsontwikkeling en -communicatie’.

De kwaliteitsverwachtingen ‘curriculum’, ‘krachtige leeractiviteiten op de school en in het werkveld’ en ‘kwaliteitsontwikkeling en -communicatie’ worden ingeschaald “beneden de verwachting”. Van de vier overige kwaliteitsverwachtingen wordt geoordeeld dat ze “de verwachting [benaderen]”.

De eindbeoordeling luidt als volgt:

“De opleiding voldoet niet. Minstens 2 kwaliteitsverwachtingen scoren ‘beneden de verwachting’.”

Het advies van de onderwijsinspectie is “ongunstig [...] met de mogelijkheid tot opschorting”.

3.4. Op 20 juni 2022 ondertekent de directeur van Hivset de “[e]ngagementsverklaring bij ongunstig doorlichtingsadvies met mogelijkheid tot opschorting”.

3.5. Op 18 oktober 2022 is er een nieuw plaatsbezoek van de onderwijsinspectie. De ‘gezamenlijke conclusie’ luidt als volgt:

“- Hivset biedt een traject aan in een eigen geconstrueerd structuurschema. De school richt het aantal financierbare modules in, conform de richtlijnen met betrekking tot de financierbaarheid. De onderwijsinspectie stelde vast dat op inhoudelijk vlak de meeste modules niet aangeboden worden conform de vooropgestelde competenties zoals in het reguliere traject. Sommige inhouden worden in andere modules aangeboden. De school stelt per semester een studiebelasting van ongeveer 75% voorop, in plaats van de wettelijke 100% of 50% (bij ‘dubbele studieduur’ module) studiebelasting. Dit is nog steeds een inbreuk tegen de regelgeving.

- Hivset biedt momenteel de vereiste stagebegeleiding wél aan.
- Hivset biedt ondertussen wel voldoende lesdagen aan.
- De administratie en registratie blijkt voor Hivset voor meerdere modules en leerlingengroepen niet in orde te zijn waardoor zij veel meer omkadering toegekend kregen dan had gemogen.”

Een opvolgbeoordeling vanaf november 2023 wordt in het vooruitzicht gesteld.

3.6. Op 1 februari 2023 start Hivset met zogenaamde GOZO-trajecten (gecombineerd onderwijs zorg opleidingen) in Zoersel en Mol.

Na twee anonieme klachten over de kwaliteit van het traject te Mol, geeft de Vlaamse minister van Onderwijs de opdracht aan de onderwijsinspectie om de kwaliteit van deze opleiding na te gaan.

Het onderzoek ter plaatse, op 20 juni 2023, leidt tot een verslag waarvan de conclusie als volgt luidt:

“De school biedt sinds 1 februari twee nieuwe GOZO-trajecten aan in Mol en Zoersel.

In vergelijking met het [reguliere] traject is het GOZO-traject Mol beduidend minder kwaliteitsvol wat de invulling van het theoretisch gedeelte betreft. Bepaalde inhouden worden niet of gedeeltelijk aangeboden, sommige evaluaties gebeuren niet of deels en/of op een lager beheersingsniveau. Het GOZO-traject in Zoersel is kwalitatief beter, maar kent nog een aantal werkpunten. Het klinisch gedeelte is voor alle GOZO-trajecten gelijklopend.”

3.7. Op 27 november 2023 stuurt de Vlaamse minister van Onderwijs de volgende brief aan “de voorzitter van het schoolbestuur en directie van het Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth”:

“Naar aanleiding van enkele klachten en eerdere vaststellingen van tekortkomingen en onwettigheden heeft de onderwijsinspectie op 20 juni 2023 uw school opnieuw bezocht om de GOZO-trajecten te onderzoeken in de vestigingsplaatsen Mol en Zoersel. Daarbij werd vastgesteld dat het traject te Mol enkele fundamentele gebreken vertoont, inzonderheid wat de naleving van de regelgeving van het studieprogramma betreft. Daarbij werden volgende feiten vastgesteld:

- Wettelijk is voorzien dat logistieke medewerkers de eerste 2 modules IV (initiatie verpleegkunde) en VB (verpleegkundige basiszorg) volgen (en hiervan een deelcertificaat krijgen) om het visum zorgkundige te kunnen aanvragen. De onderwijsinspectie stelde vast dat niet alle leerstofonderdelen aan bod kwamen en geëvalueerd werden. Daardoor zijn de evaluaties niet gelijkwaardig aan deze van andere trajecten, waardoor het verwachte beheersingsniveau in het gedrang komt en niet behaald wordt. Naast het niet voorzien in de volledige inhoud en bijhorende evaluatie, zorgt dit er bijkomend voor dat het Agentschap Zorg zeer kritisch kijkt naar de afgeleverde deelcertificaten in functie van het door hen toegekend visum.
- Ook de stageorganisatie en -begeleiding wordt onvoldoende ingevuld. De cursisten ontvingen geen stageopdrachten en volgens de registratie deed men te weinig stage-uren.

- Het schooljaar werd reeds in de week van 19 juni beëindigd – wat wettelijk niet kan.

In het verleden kreeg u reeds meermaals aanbevelingen vanuit onderwijsinspectie en Agodi en stuurde ik ook reeds een brief om deze en andere problemen aan de kaak te stellen. Die eerdere brief, met uitdrukkelijk verzoek om alles in regel te stellen, mag dan ook worden beschouwd als een ingebrekestelling.

Omdat niet wordt tegemoetgekomen aan eerdere verzoeken en op basis van de vaststellingen van onwettigheden die opnieuw zijn gedaan, wens ik mij per onmiddellijk te beroepen op artikel 102 van de Codex Secundair Onderwijs om de ten onrechte uitbetaalde subsidiëring van de lerarenomkadering voor de cursisten die in dit GOZO-traject waren ingeschreven terug te vorderen.

In het traject waren op de teldatum 7 cursisten ingeschreven, die een netto omkadering opleveren van 13 uren-leraar. Rekening houdend met de gemiddelde kostprijs van het onderwijzend personeel in een secundaire onderwijsinstelling (€67.162/jaar) in combinatie met de gemiddelde prestatienoemer (21,28 uur) komt de terugvordering neer op een bedrag van €41.029,42.

Inzetten op de onderwijskwaliteit is een rode lijn in het beleid dat ik voer. Ik heb u daarom eerder reeds aangeschreven met de vraag om onwettigheden en ongeregelde rechten recht te zetten. Daar werd niet op ingegaan, waardoor ik mij genoodzaakt zie om, conform de instrumenten die me door het decreet zijn gegeven, een volgende stap te zetten.”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

4. In het auditorsverslag wordt geoordeeld dat verzoekster “niet de bestemming is van de bestreden beslissing, maar dat deze daarentegen is gericht aan de school ‘Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth’ in het voltijds gewoon secundair onderwijs en diens schoolbestuur de vzw ‘Instituut Ste. Elisabeth’”. Zulks noopt ertoe, aldus de auditeur-verslaggever, om verzoekster de hoedanigheid voor en het belang bij het voorliggende beroep te ontzeggen.

5. In haar laatste memorie doet verzoekster het volgende gelden (met weglating van de vijf voetnoten):

“§ 1. Geen (overtuigend) auditoraatsstandpunt op het antwoord van 2 oktober 2024.

8. In het auditoraatsverslag worden onder punt 1.1. eerst de eisen inzake het belang en vervolgens deze van de hoedanigheid toegelicht. Dan komt het auditoraat tot een analyse waarbij de hoedanigheidseis (punt 4) en het belangenvereiste (punt 5) worden behandeld, na voorafgaand (punt 3.1. en 3.2.) een bespreking te houden over de ‘bestemming’ van de bestreden akte.

9. Op 2 oktober 2024 heeft verzoekende partij aan het auditoraat een antwoord op de vraag dd. 30 augustus 2024 geformuleerd:

‘Het verzoekschrift is ingediend door de vereniging zonder winstoogmerk Vormingscentrum Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout (Hivset), onderwijsinstelling met ondernemingsnummer 0455.028.087 en maatschappelijke zetel aan de Herentalsstraat 70 te 2300 Turnhout:

- Hivset is de bestemming van de bestreden akte (stuk 11 van het dossier van Hivset).

- Hivset is de persoon die zich n.a.v. de bestreden akte heeft gemanifesteerd bij de minister, zonder dat de minister daaromtrent enige bedenking heeft geformuleerd (stukken 12 tot en met 17 van de bestreden akte).

- Hivset heeft het vernietigingsberoep ingediend. Evenmin in rechte heeft de [Vlaamse] Gemeenschap hieromtrent een bedenking geformuleerd.

- Geen enkel van deze stukken verwijst naar het zgn. instellingsnummer. Zodoende heeft Hivset kennelijk belang bij de betwisting van de bestreden akte. Hivset beschouwt de bestreden akte als een beslissing die steunt op ernstige feiten en persoonlijk verwijtbare gedragingen, als deze in werkelijkheid al geen louter sanctionerend objectief nastreeft en realiseert. Dit volstaat om het beroep op een ontvankelijke wijze in te dienen. De vraag naar de gegrondheid van de middelen, is immers van een andere orde en moet worden onderscheiden van de ontvankelijkheid van het beroep.

Stuk 11 van het dossier van Hivset geeft inderdaad steun aan dit uitgangspunt. Dit stuk laat toe te aanvaarden dat de beslissing is gericht tot Hivset.

Ook de verschillende inspectieverslagen in het dossier van verzoekende partij zijn gericht aan het ‘Hivset Turnhout’, en dus aan verzoekende partij. De goede naam en faam van verzoekende partij wordt door de bestreden beslissing dus ten onrechte geschaad.

Minstens noopt een niet overdreven formalistische benadering van het ontvankelijkheidsvraagstuk tot dit besluit.

Het Auditoraat verwijst naar de instelling ‘Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth’ met instellingsnummer 31468, waarvan de vzw ‘Instituut Sint-Elisabeth’ het bestuur vormt (<https://data-onderwijs.vlaanderen.be/onderwijsaanbod/instelling?sn=31468>). Deze instelling beschikt over een vestigingsplaats te Mol. De vzw ‘Instituut Ste. Elisabeth’ is eveneens geregistreerd in de KBO met het

ondernemingsnummer 0413.274.042 (<https://kbopub.economie.fgov.be/kbopub/toonondernemingsps.html?ondernemingsnummer=413274042>).

Het is echter onduidelijk op welke wijze de bestreden beslissing zou verwijzen naar de vzw Instituut Sint-Elisabeth. Dit blijkt alvast niet uit (de motivering van) de bestreden beslissing, en al evenmin uit de procedure die daaraan ten grondslag ligt.

Punt is en blijft dat de bestreden akte is genomen ten aanzien van Hivset, als zijnde een gegeven waaromtrent geen betwisting bestaat, ook niet van de zijde van de Vlaamse Gemeenschap. Het loutere gegeven dat Hivset geen instellingsnummer zou hebben, is daarop zonder invloed. Hoogstens kan en moet uit deze vaststelling worden afgeleid dat de minister zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend lastens een instelling die geen instellingsnummer heeft, minstens dat het tegendeel uit geen enkel stuk van het dossier blijkt. Dit kan enkel een bijkomende reden zijn om tot de onwettigheid van de bestreden akte te besluiten, nu niet eens blijkt dat de minister de bevoegdheid heeft om een dergelijke beslissing lastens Hivset te nemen.

Verzoekende partij merkt op dat Hivset er zich in het eerste middel precies over beklaagt dat de bestreden akte is genomen met miskenning van het recht van verdediging, minstens het recht om haar standpunt uiteen te zetten. Hivset is inderdaad zonder meer geconfronteerd geworden met de bestreden beslissing.

Zodoende past het dat de Vlaamse Gemeenschap uitlegt en verantwoordt waarom zij deze beslissing heeft opgelegd aan Hivset. Indien Hivset haar rechten van verdediging, minstens haar recht om haar standpunt uiteen te zetten (behoorlijk) had kunnen uitoefenen, zou haar uiteraard geen enkele sanctionerende maatregel zijn opgelegd. Niet verzoekende partij, maar wel de Vlaamse Gemeenschap, moet uitleggen waarom zij een sanctionerende maatregel lastens Hivset heeft opgelegd, en dit zonder haar de mogelijkheid te geven om haar rechten van verdediging, minstens haar recht om haar standpunt uiteen te zetten, te kunnen uitoefenen.

Klaarblijkelijk heeft de Vlaamse Gemeenschap zelf niet de minste aandacht besteed aan ‘het verband tussen de vzw ‘Instituut Ste. Elisabeth’ enerzijds en de verzoekende partij anderzijds’. Als het al niet aan de Vlaamse Gemeenschap toekomt om hierover toelichting te geven, kan enkel worden vastgesteld dat de Vlaamse Gemeenschap aan dit verband – dat naar inzicht van het Auditoraat klaarblijkelijk van belang is – , kennelijk voorbijgegaan is, reden te meer om tot de onregelmatigheid van de bestreden akte te besluiten.

Hivset heeft in het verzoekschrift het verband met het Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout, gesitueerd (zie p. 3 e.v.). Zij verwijst naar deze toelichting.’

Verzoekende partij handhaaft dit standpunt.

Vooreerst gaat het auditoraat eenvoudigweg voorbij aan de repliek van verzoekende partij, en in het bijzonder de hierboven onderstreepte passages van deze repliek. Enkel om deze reden kan het verslag van het auditoraat niet overtuigen. Een analyse die niet ingaat op een verweerargument, kan uit zijn aard niet overtuigen.

Ten tweede stelt het auditoraat Uw Raad voor om iets te doen wat allerminst binnen zijn rechtsmacht valt. Het komt Uw Raad helemaal niet toe om de bestemming van de akte in de plaats van de minister te identificeren. Het oplossingsvoorstel van het auditoraat gaat nog een stuk verder dan een (ontoelaatbare) rechterlijke substitutie van motivering, maar veronderstelt dat Uw Raad de kern van de besluitvorming zou voeren door de bestemming van de akte te identificeren. Dit is eenvoudigweg niet wat een rechter behoort te doen: de wettigheid van een akte toetsen, is iets anders dan de bestemming daarvan identificeren.

De vaststelling is immers dat de minister een beslissing neemt die steunt op ernstige en persoonlijke verwijtbare feiten, zo zij al niet als een sanctionerende maatregel kwalificeert, die niet uitdrukkelijk verwijst naar de vzw ‘Instituut Ste Elisabeth’, haar inschrijvingsnummer in de Kruispuntbank der ondernemingen, noch naar het instellingsnummer. Het komt niet aan Uw Raad om zulks dan maar in de plaats van de minister te doen. Overigens zou dit inhouden dat de vzw Instituut Ste Elisabeth en/of de instelling met het nummer 31468 ‘plots’ bestemming wordt van een sanctionerende maatregel, zonder dat zulks lopende de administratieve procedure en evenmin uit de bestreden akte zelf duidelijk tot uiting is gekomen, reden waarom zij zich evenmin heeft kunnen verweren, niet in de administratieve fase maar noch met een procedure voor de Raad van State. En precies omdat de ‘bestemming’ van de eindbeslissing zich niet gedegeen heeft kunnen verweren in deze administratieve procedure, kan er ook geen sprake zijn van de toepassing van een substitutiebevoegdheid van de Raad van State (waarvan de auditeur trouwens – terecht – , niet denkt toepassing te kunnen maken).

Indien de ‘bestemming’ immers wél duidelijk de mogelijkheid had gehad om zich te kunnen verweren (en volgens het begrip van het auditoraat is dit dus een andere rechtspersoon dan verzoekende partij), is de vaststelling dat deze bestemming zich feitelijk niet heeft kunnen verweren (om redenen die niet aan deze derde partij noch aan verzoekende partij verwijtbaar zijn), zodat evenmin aangenomen kan worden dat de Minister dezelfde beslissing zou hebben genomen ten aanzien van deze bestemming, indien deze zich wel verdedigd zou hebben tijdens de administratieve fase. De analyse van het auditoraat leidt m.a.w. tot ongerijmdheden, minstens zijn er zgn. ‘losse eindjes’.

Ten derde gaat het auditoraat voorbij aan de kern van het probleem – dat daarom ook in de middelen wordt behandeld en dus de grond van de zaak raakt – , nl. dat de minister een administratieve procedure heeft gevoerd zonder zelf duidelijk te maken welke rechtspersoon en/of instelling hij daarbij nu precies wenst te betrekken, en met miskennis van het recht van verdediging, minstens het recht om zijn standpunt uiteen te zetten, van die rechtspersoon en/of instelling. Het is een open vraag op welke wijze het auditoraat denkt te kunnen voorbijgaan aan de grond van de zaak: een antwoord op deze vraag leest men niet in het verslag van het auditoraat.

Ten vierde klemmt dit des te meer nu het auditoraat in één en dezelfde beweging, weze het zonder daarover uitdrukkelijk standpunt in te nemen,

een verweerargument van openbare orde, nl. dit dat betrekking heeft op de bevoegdheid van de steller van de akte, niet waardig acht om te behandelen. Méér zelfs, impliciet geeft het auditoraat aan dat het Uw Raad toekomt om in een arrest, uitspraak doende over een ambtshalve opgeworpen exceptie van hoedanigheid en belang, met gezag van gewijsde te overwegen dat de Vlaamse minister wéldegelijk zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend ten aanzien van de rechtspersoon en/of onderwijsinstelling waaromtrent deze zijn bevoegdheid ratione personae enkel kon en mocht uitoefenen.

Terzijde gelaten de kwestie dat het Uw Raad helemaal niet toekomt om in de plaats van het bestuur te treden, is ook de vraag hoe zulks verzoenbaar kan zijn met de vaststelling dat de minister over deze kwestie geen enkele vorm van tegenspraak heeft mogelijk gemaakt op administratief niveau (meer zelfs: de Vlaamse Gemeenschap ziet het probleem niet dat het auditoraat meent te kunnen ontwarren, zelfs niet in de procedure voor Uw Raad).

De enige correcte oplossing van het geschil is deze die verzoekende partij voorstaat, nl. dat het verzoek tot vernietiging ontvankelijk en gegrond wordt bevonden, zodat de bestreden akte wordt vernietigd, waarna de minister kan onderzoeken of, en op welke wijze, hij het rechtsherstel wil organiseren. Desgevallend wordt het debat vervolgens op administratief niveau gevoerd, nl. over de vraag welke rechtspersoon en/of onderwijsinstelling door de minister bij de procedure wordt betrokken, op grond waarvan een herstelbeslissing genomen kan worden. Pas dan kan Uw Raad in de mogelijkheid gesteld worden om, wat het aspect van de hoedanigheid en het belang betreft, zijn rol te spelen als rechter die de regelmatigheid van een akte toetst.

§ 2. Verzoekende partij beschikt wel over de vereiste hoedanigheid

10. In tegenstelling tot wat de Adjunct-auditeur meent, is er wel degelijk een zekere persoonlijke en individuele band tussen verzoekende partij en de bestreden beslissing.

11. De bestreden beslissing is geadresseerd aan ‘de voorzitter van het schoolbestuur en de directie van het Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth’.

De vereniging zonder winstoogmerk Vormingscentrum Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout is een geïntegreerde onderwijsorganisatie waarin twee instellingen participeren die gegroeid zijn uit een initiatief van de Gasthuiszusters van Turnhout: het Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout (Hivset) en het Vormingscentrum Hivset:

- Enerzijds is er de vereniging zonder winstoogmerk Vormingscentrum Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout (Hivset) met ondernemingsnummer 0455.028.087 en met maatschappelijke zetel aan de Herentalsstraat 70 te 2300 Turnhout.

- Anderzijds is er de vereniging zonder winstoogmerk Instituut Ste. Elisabeth met ondernemingsnummer 0413.274.042, die tevens haar maatschappelijke zetel heeft aan de Herentalsstraat 70 te 2300 Turnhout.

Het ‘Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout’ is aldus een geïntegreerde onderwijsorganisatie in die zin, dat zij bestaat uit twee verenigingen zonder winstoogmerk die een maatschappelijk[e] zetel delen. Daarenboven delen zij hetzelfde bestuur en dezelfde directie.

12. Volgens het auditoraat kan verzoekende partij niet de bestemming van de bestreden beslissing zijn, zo ontwikkelt zij onder punt 3.1. van het verslag.

Punt is echter dat het auditoraat een verantwoording ontwikkelt, die de minister allerm minst in aanmerking genomen heeft.

De minister heeft een beslissing genomen die de belangen van verzoekende partij ernstig en persoonlijk raakt, zo dit al niet op een sanctionerende wijze is gebeurd.

De a posteriori-verantwoording dat verzoekende partij allerm minst de bestemming van deze akte is, blijkt niet uit de beslissing van de minister.

Onder punt 3.2. geeft het auditoraat trouwens zelfs aan dat verzoekende partij zich van de benaming Hivset bedient. Zij is door de minister dan ook beschouwd als bestemming van de bestreden akte. Klaarblijkelijk is dit volgens het auditoraat ten onrechte het geval. Maar deze conclusie moet dan leiden tot de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het vernietigingsberoep.

13. Verzoekende partij heeft zich wel degelijk bij de minister aangediend. Stuk 12 van de bundel van verzoekende partij betreft het e-mailbericht dd. 13 december 2023 en gaat uit van de algemeen directeur van Hivset ‘Vormingscentrum Hivset’:

Met vriendelijke groeten,

[D.L.]

Algemeen Directeur Hivset*Vormingscentrum Hivset

Als antwoord op dit bericht maakt verwerende partij het ‘verslag’ en het overschrijvingsformulier op 14 december 2023 over aan de verzender van het e-mailbericht dd. 13 december 2023, en dus aan de algemeen directeur van Hivset ‘Vormingscentrum Hivset’ (stuk 13 bundel verzoekende partij).

Op 22 december 2023 antwoordt de verwerende partij opnieuw in deze zin (stuk 15 van de bundel van verzoekende partij).

Daarop schrijft verzoekende partij verwerende partij opnieuw aan, nl. op 28 december 2023 (stuk 16 bundel verzoekende partij). Verzoekende partij stelt in deze brief allerhande vragen, waaruit blijkt dat zij eigenlijk niet goed weet/begrijpt wat haar wordt verweten.

Pas met brief dd. 10 januari 2024 antwoordt verwerende partij. Zij wijst niet op de identificatie van de onderwijsinstelling (met het bijhorende nummer), en al zeker houdt zij niet voor dat verzoekende partij vreemd is aan de bedoelde beslissing.

In deze omstandigheden heeft verzoekende partij terecht begrepen dat zij de bestemming van de bestreden beslissing is. Verwerende partij heeft ook nooit iets anders voorgehouden of meegedeeld.

Verzoekende partij is wel degelijk de bestemming van de bestreden beslissing. Minstens blijkt het tegendeel niet uit de bestreden beslissing,

het verslag dat eraan ten grondslag ligt, de latere correspondentie met de minister noch de tussenkomst van verwerende partij in onderhavige procedure:

a) Verzoekende partij is de bestemming van de bestreden beslissing.

- De bestreden beslissing is geadresseerd is aan de ‘voorzitter van het schoolbestuur en de directie van het Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth’.

Er valt niet in te zien waarom dit gelijkgesteld moet worden met de vzw ‘Instituut Ste. Elisabeth’ – zo luidt de naam van de vzw gekend in de Kruispuntbank der ondernemingen onder nummer 0413.274.042.

Bovendien geldt dat ook het overschrijvingsformulier – dat een bijlage zou moeten vormen bij deze beslissing, maar dit niet was, zodat verzoekende partij ook niet kan worden geacht hiervan op de hoogte te zijn geweest op het moment dat zij van de bestreden akte kennis genomen heeft – , enkel vermeldt ‘Instituut Ste. Elisabeth’.

Nergens wordt de vzw duidelijk geïdentificeerd door verwerende partij, noch op grond van haar inschrijvingsnummer in de Kruispuntbank der ondernemingen noch op grond van het registratienummer als onderwijsinstelling.

Verzoekende partij geldt als dusdanig als bestemming van de bestreden beslissing.

- Het feit dat verzoekende partij minstens onrechtstreeks door de bestreden beslissing wordt gevisieerd, wordt overigens door de Adjunct-auditeur bevestigd, nu deze overweegt dat ‘de bestreden beslissing mede is gericht aan (de organen van) de vzw ‘Instituut Ste. Elisabeth’.

Aldus dient te worden vastgesteld dat verzoekende partij, als (mede-) bestemming van de bestreden beslissing, wel degelijk over de vereiste hoedanigheid beschikt om onderhavig verzoek tot nietigverklaring in te dienen.

b) Dat verzoekende partij niet de bestemming van de bestreden beslissing zou zijn, blijkt niet.

- Zoals gezegd, heeft verzoekende partij zich na de bestreden beslissing gemanifesteerd bij de Minister, die omtrent haar hoedanigheid geen enkele bedenking formuleerde. Ten onrechte stelt de Adjunct-auditeur dat zulks niet blijkt uit de stukken.

- Het verslag dat aan de bestreden beslissing ten grondslag ligt, heeft betrekking op ‘Hivset Turnhout’, en wordt aan verzoekende partij bezorgd nadat zij zich bij monde van haar directeur manifesteert.

‘Turnhout’ verwijst naar verzoekende partij, maar niet naar de vzw ‘Instituut Ste. Elisabeth’ – zo luidt de naam van de vzw gekend in de Kruispuntbank der ondernemingen onder nummer 0413.274.042.

- Ook in onderhavige procedure voor de Raad van State, heeft de Vlaamse Gemeenschap geen enkele opmerking geformuleerd met betrekking tot de hoedanigheid van verzoekende partij.

Uit de bestreden beslissing, het rapport dat eraan voorafgaat, noch uit de latere correspondentie met de Minister of de procesvoering bij de Raad van State, kan worden afgeleid dat verzoekende partij niet de

bestemming van de bestreden beslissing zou zijn. Van enige indicatie in de andere richting, is geen sprake.

Aldus dient te worden besloten dat verzoekende partij wel degelijk de bestemming is van de bestreden beslissing, in tegenstelling tot wat de Adjunct-auditeur meent.

14. Verzoekende partij heeft wel degelijk de hoedanigheid om de bestreden akte te betwisten.

Anders dan het auditoraat voorhoudt, betreft de bestreden akte géén loutere subsidiebetwisting. Dit is ook wat verzoekende partij heeft toegelicht onder randnr. 22 van het verzoekschrift, en waarop het auditoraat niet ingaat.

Dit is ten onrechte.

De bestreden akte steunt op persoonlijk verwijtbare gedragingen, als zij al niet als een loutere sanctie kwalificeert.

Verzoekende partij beschikt over de vereiste hoedanigheid om onderhavig verzoek tot nietigverklaring in te dienen.

§ 3. Verzoekende partij beschikt wel over het vereiste belang

15. In tegenstelling tot wat de Adjunct-auditeur meent, lijdt verzoekende partij wel degelijk een persoonlijk, rechtstreeks, zeker, actueel en wettig nadeel ingevolge de bestreden beslissing (i) en kan de tussen te komen nietigverklaring haar wel degelijk een direct en persoonlijk voordeel verschaffen (ii).

De bestreden beslissing steunt op ernstige feiten en persoonlijk verwijtbare gedragingen. Uit niets blijkt dat zij niet aan verzoekende partij worden toegeschreven.

16. Het beroep tot nietigverklaring is ontvankelijk.”

6. De hoedanigheid of procesbevoegdheid is het vermogen om een geschil bij de rechter aan te brengen met het verzoek er uitspraak over te doen. Een verzoekende partij dient over de vereiste hoedanigheid te beschikken om een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

Opdat een verzoekende partij de vereiste hoedanigheid zou hebben bij een beroep ingesteld in eigen naam, is vereist dat zij een zekere persoonlijke en individuele band vertoont met de bestreden beslissing, dat de bestreden beslissing haar benadeelt en zij, aldus, beschikt over het vereiste belang om de vernietiging ervan te benaarstigen. Een verzoekende partij kan derhalve geen beroep instellen dat erop gericht is een aanspraak die haar niet toebehoort, alsnog gerealiseerd te zien worden. Zij beschikt bijgevolg in dat geval niet over de vereiste hoedanigheid om een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

7. De bestreden beslissing zoekt steun in artikel 102 van de Codex Secundair Onderwijs, waarvan de eerste zin luidt als volgt:

“Elke ten onrechte uitbetaalde financiering of subsidiëring wordt teruggevorderd van het schoolbestuur.”

De terugvordering is ingegeven door “de ten onrechte uitbetaalde subsidiëring van de lerarenomkadering voor de cursisten die in [het] GOZO-traject waren ingeschreven”.

In dat verband refereert de bestreden beslissing aan een bezoek op 20 juni 2023 van de onderwijsinspectie aan de “school [...] om de GOZO-trajecten te onderzoeken in de vestigingsplaatsen Mol en Zoersel”.

8. Verzoekster put zich uit in het formuleren van argumenten waarom zij wel over de vereiste hoedanigheid beschikt om het voorliggende beroep in te stellen, maar zij betwist niet de vaststelling in het auditorsverslag dat de school, de onderwijsinstelling Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth, de opleiding aanbiedt waaraan de onderwijsinspectie gebreken heeft vastgesteld en waarop de terugvordering van subsidiëring – en dus de bestreden beslissing – betrekking heeft.

9. Wat evenmin wordt betwist is dat niet verzoekster, maar wel de vzw Instituut Ste. Elisabeth van deze school het schoolbestuur is.

Het is dan ook, met toepassing van het voormelde artikel 102 van de Codex Secundair Onderwijs, van de laatstgenoemde rechtspersoon en niet van verzoekster dat eventueel onterecht uitbetaalde subsidiëring kan worden teruggevorderd.

10.1. Anders dan verzoekster het ziet, is dat laatste ook gebeurd.

10.2. De bestreden beslissing is gericht aan “de voorzitter van het schoolbestuur en directie van het Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth”.

Zoals gezien, is het schoolbestuur van Hivset de vzw Instituut Ste. Elisabeth.

Verzoekster mag dan wel spreken van een “geïntegreerde onderwijsorganisatie in die zin, dat zij bestaat uit twee verenigingen zonder winstoogmerk die een maatschappelijk[e] zetel delen” en “hetzelfde bestuur en dezelfde directie [delen]”, feit blijft dat het twee van elkaar onderscheiden rechtspersonen betreft. De ene vereniging – de vzw Instituut Ste. Elisabeth – organiseert (christelijk) onderwijs. Verzoekster heeft, naar luid van haar statuten, dan weer tot doel “het opzetten van vormingsinitiatieven”.

Als verwezen wordt naar het ‘schoolbestuur’, kan dat bijgevolg onmogelijk aan verzoekster refereren.

Dat de beide verenigingen eenzelfde maatschappelijke zetel, een bestuur en een directie “delen”, zorgt klaarblijkelijk vooral bij verzoekster voor onduidelijkheid. Dat zij voor haar vormingscentrum dezelfde naam bezigt als de school die door de vzw Instituut Ste. Elisabeth wordt georganiseerd, kan bezwaarlijk verhelderend worden genoemd.

De verwarring is evenwel niet toe te schrijven aan de verwerende partij. Zij heeft zich gewend tot het schoolbestuur van de secundaire school. Dat is níét verzoekster.

10.3. De conclusie is bijgevolg dat uit niets blijkt dat verzoekster de bestemming van de bestreden beslissing is. Integendeel, de bestreden beslissing is gericht aan de vzw Instituut Ste. Elisabeth, namelijk het schoolbestuur van Hivset.

Zulks is niet meer dan een feitelijke vaststelling, waarvan niet valt in te zien waarom de Raad van State deze niet mag doen. Daarmee treedt de Raad volstrekt niet in de plaats van het bestuur. De Raad stelt alleen vast, op grond van de stukken waarop hij vermag acht te slaan, aan welke rechtspersoon de bevoegde Vlaamse minister de bestreden beslissing heeft betekend.

Eveneens anders dan verzoekster het ziet, moet worden vastgesteld dat de bevoegde Vlaamse minister wel degelijk duidelijk heeft gemaakt tot welke rechtspersoon hij zich heeft gericht.

11. Dat de bestreden beslissing niet *expressis verbis* verwijst naar de vzw Instituut Ste. Elisabeth, haar inschrijvingsnummer in de kruispuntbank der ondernemingen of het instellingsnummer van de school Hivset, doet niet anders besluiten.

Uit de hiervóór geschetste context blijkt dat de bestreden beslissing aan de vzw Instituut Ste. Elisabeth is gericht. Zij wordt daarmee overigens niet “plots” de adreassaant van de bestreden beslissing; ze is steeds aan haar gericht geweest.

12.1. Dat de vzw Instituut Ste. Elisabeth niet de kans zou hebben gehad om zich tegen de bestreden beslissing op administratiefrechtelijk vlak te verweren en dat het, integendeel, verzoekster was die zich ná de bestreden beslissing tot de bevoegde Vlaamse minister heeft gewend – waarna de betrokken minister zich vervolgens tot haar heeft gewend – wordt tegengesproken door de stukken die aan de Raad van State zijn voorgelegd.

12.2. Het e-mailbericht van 13 december 2023, waaraan verzoekster vooreerst refereert, is ondertekend door “[D.L.] Algemeen Directeur Hivset*Vormingscentrum Hivset”.

Verzoekster geeft zelf aan dat zij met de vzw Instituut Ste. Elisabeth – en de door deze vereniging georganiseerde onderwijsinstelling Hivset – een directie “deelt”. D.L. is algemeen directeur van de school Hivset – waarover de bestreden beslissing handelt – én van het vormingscentrum Hivset.

Uit deze ondertekening kan bijgevolg niet zonder meer worden afgeleid dat D.L. zich bij de betrokken administratie heeft aangeboden als vertegenwoordiger van (alleen) verzoekster.

In dat e-mailbericht wordt overigens ook meermaals verwezen naar “de onderwijsinstelling”, wat, zoals gezien, niets anders dan de school Hivset kan zijn. Ook wordt geopperd dat op het einde van het inspectiebezoek een “korte toelichting” werd gegeven “aan twee directieleden ([W.P.] en mezelf) van de onderwijsinstelling”.

Helemaal onderaan het e-mailbericht, onder de ondertekening, wordt melding gemaakt van één website – www.hivset.be. Dat is, naar luid van punt 2.2 van haar statuten, de “officiële website” van de vzw Instituut Ste. Elisabeth. De “officiële website” van verzoekster is dan weer www.vormingscentrum.hivset.be (artikel 2, § 2, tweede lid, van de statuten van verzoekster).

12.3. Met brieven van 19 en 28 december 2023 hebben de raadsliden van verzoekster bij de bevoegde Vlaamse minister gereageerd tegen de bestreden beslissing. Aangegeven wordt dat zij de betrokken minister aanschrijven “als raadsliden van de onderwijsinstelling Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout”.

Deze onderwijsinstelling is de school, niet het vormingscentrum.

12.4. In een brief van 22 december 2023 gericht aan de raadsman reageert de bevoegde Vlaamse minister en wijst hij erop dat een verslag van het inspectiebezoek reeds werd bezorgd aan “de algemeen directeur van Hivset”.

Om de hiervóór vermelde redenen levert dat geen indicatie op dat de betrokken minister verzoekster als bestemming van de bestreden beslissing aanziet.

12.5. Hetzelfde geldt trouwens voor de brief van 10 januari 2024 die de Vlaamse minister van Onderwijs richt aan “de heer [D.L.] Hivset”.

Verzoekster betoogt in verband met deze brief nog dat de minister “niet [wijst] op de identificatie van de onderwijsinstelling (met het bijhorende nummer), en al zeker [...] niet [voorhoudt] dat verzoekende partij vreemd is aan de bedoelde beslissing”.

Daarmee verliest verzoekster uit het oog, *primo* dat de betrokken brief gericht is aan “Hivset” en niet aan “Vormingscentrum Hivset” en *secundo* dat de brief van 28 december 2023 waarop dit schrijven een antwoord biedt, aan de minister was gericht door de “raadslieden van de onderwijsinstelling Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout”.

Voor de bevoegde Vlaamse minister was er geen onduidelijkheid. De verwarring bestaat uitsluitend aan de zijde van verzoekster.

13. Dat de factuur voor de terugbetaling van het bedrag van 41.029,42 euro aan de verwerende partij, met een bijhorend overschrijvingsformulier op naam van “Instituut Ste Elisabeth”, aanvankelijk niet bij de bestreden beslissing was gevoegd, doet wat voorafgaat niet anders zien.

Op 14 december 2023 is deze factuur met overschrijvingsformulier bezorgd aan D.L. Dit is niet alleen ruim vóór het

indienen van het verzoekschrift in de voorliggende zaak. Het heeft alleszins niet verhinderd dat de “raadslieden van de onderwijsinstelling Hoger Instituut voor Verpleegkunde Sint-Elisabeth Turnhout” nadien twee brieven aan de betrokken Vlaamse minister hebben bezorgd.

Met de kritiek dat op het overschrijvingsformulier niet wordt gespecificeerd dat het Instituut Ste. Elisabeth een vzw betreft, zoekt verzoekster spijkers op laag water. Verzoekster geeft zelf aan haar bestuur en haar directie met de vzw Instituut Ste. Elisabeth te delen. Wanneer het bestuur of de directie met de ene pet op blijkbaar niet meer weet van de andere pet, stemt dat tot nadenken.

14. Niet valt in te zien hoe verzoekster uit het verslag van de onderwijsinspectie van juni 2023 mag afleiden dat het op háár betrekking zou hebben.

De “persoonlijk verwijtbare gedragingen” kunnen onmogelijk verzoekster betreffen, nu niet zij, maar wel Hivset, school opgericht door de vzw Instituut Ste. Elisabeth, de door de onderwijsinspectie bekritiseerde opleidingen aanbiedt.

15. Dat de verwerende partij géén exceptie met betrekking tot de hoedanigheid van verzoekster heeft opgeworpen, doet aan wat voorafgaat in het geheel geen afbreuk. Immers, de ontvankelijkheid van een beroep bij de Raad van State raakt de openbare orde en moet desnoods ambtshalve door de rechter worden onderzocht.

16. Anders dan verzoekster het ziet, heeft wat voorafgaat niets uit te staan met de grond van de zaak. Dat zou slechts het geval zijn indien verzoekster terecht zou voorhouden de bestemmeling van de bestreden beslissing te zijn. Dat is, om de hiervóór aangehaalde redenen, niet het geval.

17. Slotsom is dat verzoekster geen blijk geeft van de vereiste hoedanigheid om het voorliggende beroep in te stellen.

De ambtshalve exceptie is gegrond. Het beroep is onontvankelijk.

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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig april tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Wouter Pas,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Wouter Pas