



Faculteit Rechtsgeleerdheid
Universiteit Gent

Academiejaar 2013-2014

**HET AANVECHTEN VAN EXAMENRESULTATEN IN HET
SECUNDAIR ONDERWIJS**

Masterproef van de opleiding
'Master in de rechten'

Ingediend door

Lieven De Pessemier

(19980238)

Promotor: Prof. Dr. L. Veny
Commissarissen: Dhr. J. Neuts en Dr. B. Verbeeck

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	I
WOORD VOORAF	VI
INLEIDING.....	1
DEEL 1. HET SECUNDAIR ONDERWIJS IN VLAANDEREN	5
Hoofdstuk 1. De onderwijsstructuur	5
Afdeling 1. Een blik op het (verl)(h)eden.....	6
Onderafdeling 1. Schematisch.....	6
Onderafdeling 2. De eerste graad.....	6
Onderafdeling 3. De tweede graad.....	7
Onderafdeling 4. De derde graad	8
Afdeling 2. Een blik op de toekomst	9
Hoofdstuk 2. De onderwijsorganisatie	11
Afdeling 1. Wie is wie?	11
Onderafdeling 1. De onderwijsnetten.....	11
§ 1. De vrijheid van onderwijs.....	11
§ 2. Het neutraliteitsbeginsel.....	12
A. Het officieel onderwijs.....	12
B. Het gesubsidieerd officieel onderwijs.....	13
C. Het gesubsidieerd vrij onderwijs.....	13
Onderafdeling 2. De inrichtende macht of het schoolbestuur	13
§ 1. Het gemeenschapsonderwijs	14
§ 2. Het gesubsidieerd officieel onderwijs.....	14
§ 3. Het gesubsidieerd vrij onderwijs.....	15
Onderafdeling 3. De onderwijскоepels	15
Onderafdeling 4. De scholengroepen	16
Onderafdeling 5. De scholengemeenschappen.....	16
Onderafdeling 6. De klassenraad.....	16
§ 1. De toelatingsklassenraad.....	16
§ 2. De begeleidende klassenraad	17
§ 3. De delibererende klassenraad.....	18
Afdeling 2. Het Vlaams secundair onderwijs in cijfers	18
Onderafdeling 1. Aantal leerlingen	18
Onderafdeling 2. Aantal scholen	19

DEEL 2. HET SECUNDAIR ONDERWIJS IN VLAANDEREN: FUNDAMENTELE BEGINSELEN
– CAPITA SELECTA 21

Hoofdstuk 1. De bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs 21

Afdeling 1. Van 1830 tot de eerste staats hervorming in 1970.....	21
Onderafdeling 1. De Eerste Schoolstrijd van 1879-1884.....	22
Onderafdeling 2. De Tweede Schoolstrijd van 1950-1958	22
Onderafdeling 3. Het Schoolpact van 1958.....	23
Onderafdeling 4. De Schoolpactwet van 1959.....	23
Afdeling 2. De eerste staats hervorming in 1970.....	23
Afdeling 3. De grondwets herziening van 1988 als tweede scharniermoment.....	24
Afdeling 4. De huidige situatie van bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs	24
Onderafdeling 1. De materiële bevoegdheid van de gemeenschappen	25
Onderafdeling 2. De territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen	25
Onderafdeling 3. De normatieve bevoegdheid.....	26
Onderafdeling 4. De restbevoegdheid van de federale overheid.....	27

Hoofdstuk 2. Enkele juridische beschouwingen in de relatie tussen de leerling en de school.. 28

Afdeling 1. Naar een juridisering van het secundair onderwijs.....	28
Onderafdeling 1. Juridisering: een begripsomschrijving.....	28
Onderafdeling 2. De juridisering van de samenleving	29
§ 1. De evolutie van het aantal advocaten.....	29
§ 2. De evolutie van het aantal nieuwe zaken voor het vreedegerecht	30
§ 3. De evolutie van het aantal verzoekschriften ingediend bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen	30
Onderafdeling 3. De juridisering van het secundair onderwijs	31
Afdeling 2. De juridische constructie voor de leerling-schoolverhouding	33
Onderafdeling 1. Administratieve overheid: begripsomschrijving	33
§ 1. Het organieke criterium	34
§ 2. Het functionele criterium	34
§ 3. Organiek versus functioneel = Raad van State versus Hof van Cassatie: wie wint?	35
Onderafdeling 2. Het (gesubsidieerd) officieel onderwijs.....	35
Onderafdeling 3. Het (gesubsidieerd) vrij onderwijs	36
§ 1. Het arrest SCHEUERMANN.....	36
§ 2. Het arrest FRANSSENS	37
§ 3. Het arrest DESCHUTTER.....	37
§ 4. Het arrest MEULENIJZER	38
§ 5. Het arrest LOSEKE NEMBALEMBA	38

§ 6. Het arrest HOFMANS	40
Onderafdeling 4. Rechtspraak op een helling?.....	40
Afdeling 3. Openbaarheid van bestuur in het Vlaams secundair onderwijs	42
Onderafdeling 1. Bestuursinstantie: begripsomschrijving	43
§ 1. Het organieke criterium	44
§ 2. Het functionele criterium	44
§ 3. Opsomming van de instanties	44
Onderafdeling 2. Het (gesubsidieerd) officieel onderwijs.....	45
Onderafdeling 3. Het gesubsidieerd vrij onderwijs	45
§ 1. Artikel 3, 1 ^o , eerste lid, b).....	46
§ 2. Artikel 3, 1 ^o , eerste lid, c).....	46
A. De beroepsinstantie.....	46
B. De Raad van State.....	48
C. Het Participatiedecreet	49
DEEL 3. EXAMENBETWISTINGEN IN HET VLAAMS SECUNDAIR ONDERWIJS.....	51
Hoofdstuk 1. Het attesteringsbeleid.....	51
Afdeling 1. Attestering in cijfers	51
Afdeling 2. De basisbeginselen van het attesteringsbeleid.....	56
Onderafdeling 1. Types oriënteringsattesten.....	57
Onderafdeling 2. B-attest	57
Onderafdeling 3. C-attest	57
Onderafdeling 4. De delibererende klassenraad.....	57
Onderafdeling 5. De beroepsprocedure.....	58
Afdeling 3. Het hervormd attesteringsbeleid	58
Onderafdeling 1. (Verplichte) remediëring	59
Onderafdeling 2. (Verplichte) motivering.....	59
Onderafdeling 3. Het jaar overdoen bij een B-attest	59
Onderafdeling 4. Attestering in het eerste en twee leerjaar van de eerste graad.....	60
Onderafdeling 5. Attestering en uitstroom in het eerste leerjaar B (van de eerste graad) of schakelblok.....	60
Onderafdeling 6. Attestering en overgangen in de tweede graad.....	61
Onderafdeling 7. Attestering in de derde graad.....	61
Hoofdstuk 2. De bezwaarprocedure in de secundaire school.....	62
Afdeling 1. Een korte terugblik	62
Onderafdeling 1. Een contentieux in het kader van het administratief toezicht.....	63

Onderafdeling 2. Een contentieux in het licht van een onafhankelijk administratief rechtscollege	63
Onderafdeling 3. Een contentieux in de schoot van de onderwijsinstelling zelf.....	64
Afdeling 2. De procedure tot het schooljaar 2014-2015.....	64
Onderafdeling 1. Toepasselijke regelgeving	65
Onderafdeling 2. Instellen van het beroep.....	65
§ 1. Een georganiseerd administratief beroep	65
§ 2. Personen bevoegd voor het instellen van het beroep	67
Onderafdeling 3. Fase 1: het overleg met de directie.....	70
§ 1. De samenstelling	71
§ 2. Het verzoeken van het overleg.....	72
§ 3. De beroepstermijn.....	73
§ 4. De beslissing van het overleg.....	77
§ 5. Weigeren om het overleg te organiseren.....	78
Onderafdeling 4. Fase 2: het beroep bij de interne beroepscommissie	78
§ 1. De samenstelling	79
§ 2. Het aanhangig maken van het beroep	81
§ 3. Het voorwerp van het beroep.....	82
§ 4. De beroepstermijn.....	83
§ 5. De hoorplicht	85
§ 6. Het onderzoek van de beroepscommissie	86
§ 7. Het advies van de beroepscommissie.....	88
§ 8. De beslissing van het schoolbestuur	90
Onderafdeling 5. Het vermelden van de beroepsmogelijkheden.....	92
§ 1. Binnen het georganiseerd beroep.....	92
A. Artikel 35 Openbaarheidsdecreet.....	92
B. Na de bekendmaking van de examenresultaten	93
C. Na het overleg	94
§ 2. Op het einde van het georganiseerd beroep	95
Onderafdeling 6. Schematische voorstelling van het verhaalrecht.....	97
Afdeling 3. De procedure vanaf het schooljaar 2014-2015	98
Onderafdeling 1. Het schoolreglement.....	98
Onderafdeling 2. De wijzigingen aan de procedure	99
§ 1. Fase 1: het overleg met de directie.....	100
A. Een verplichte schriftelijke motivering.....	100
B. Het vermelden van de beroepsmogelijkheden	101
C. Het initiatief om het overleg aan te vragen	101

D. De termijn om het overleg aan te vragen.....	101
E. De beslissing van het overleg.....	101
§ 2. Fase 2: het beroep bij de interne beroepscommissie	102
A. Het aanhangig maken van het beroep	102
B. De beslissing van het intern beroep	103
C. De beroepstermijn.....	104
D. De samenstelling.....	104
E. De werking	105
F. De hoorplicht.....	105
§ 3. Schematische voorstelling van het verhaalrecht	107
Afdeling 4. Het einde van de interne beroepsprocedure.....	108
Hoofdstuk 3. De zoektocht naar de beste rechtsbescherming.....	110
Afdeling 1. De rechtsbescherming door de administratieve en de justitiële rechter.....	110
Onderafdeling 1. Discriminatoir?.....	110
Onderafdeling 2. De toetsingsbevoegdheid.....	111
Onderafdeling 3. De duur van de procedure	112
Onderafdeling 4. De draagwijdte van de beslissing	113
Onderafdeling 5. De rechtspleging.....	113
Onderafdeling 6. De sancties.....	114
Onderafdeling 7. De expertise.....	115
Afdeling 2. Het rechtsherstel door de administratieve en de justitiële rechter	115
Onderafdeling 1. De wegen van de Raad van State doorgrond.....	116
§ 1. De schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid	116
§ 2. De vordering tot vernietiging en de vordering tot schorsing	116
§ 3. Van schorsing tot vernietiging: de voortzetting van het geding.....	117
Onderafdeling 2. Rechtsherstel door de Raad van State	118
§ 1. Herstel in natura.....	118
A. De injunctiebevoegdheid en de dwangsom.....	118
B. De substitutiebevoegdheid	119
C. De schorsing van de impliciete weigeringsbeslissing	120
§ 2. Schadevergoeding tot herstel	120
Onderafdeling 3. Rechtsherstel door de burgerlijke rechter.....	121
ALGEMEEN BESLUIT.....	124
BIBLIOGRAFIE	i

WOORD VOORAF

Voorliggende masterproef is het sluitstuk van een slopende maar zeer interessante studie. Na de studies criminologie in 2003 ging ik aan de slag in een gerechtsdeurwaarderskantoor. Omdat ik enerzijds een 'leemte' ervoer en anderzijds geprikkeld was door het recht, liet ik de professionele wereld na lang afwegen voor wat het was. Ik schreef me opnieuw in 2004 aan de UGent in als voltijds student voor de opleiding rechten. Ik was vertrokken voor een lang en hobbelig parcours. Na omzwervingen via de VUB (bachelordiploma in 2009 – ik was op 1 april 2006 voltijds aan de slag gegaan bij de federale politie), onderbreking van de rechtenstudie door het behalen van het diploma van leraar aan de UGent in 2011 (ik sta sinds september 2009 (eveneens) deeltijds in het secundair onderwijs), startte ik in 2012 aan de UGent de masteropleiding rechten (ik maakte de overstap van de federale politie in Brussel naar de lokale politie Pajottenland). Met deze masterproef zet ik een definitief punt achter de rechtenopleiding.

Naast het werken, het lesgeven, het studeren, de arbitrage en het minivoetballen werd ik in 2012 en 2013 de trotse papa van Elias en Ellis.

Uit bovenstaande bloemlezing volgt dat ik verschillende mensen heel veel dank verschuldigd ben.

Ik wens vooreerst promotor Prof. Dr. L. Veny te bedanken voor het aanvaarden van mijn voorstel en de verdere ondersteuning tijdens de redactie van voorliggende masterproef. Vooral de evaluatiegesprekken hebben mij een breder inzicht gegeven in de materie. Voor de moeite die u nam om alle stukken te herlezen en deze aan een kritische lezing te onderwerpen, kan ik alleen maar een welgemeende 'dank u' opbrengen.

De commissarissen Dhr. Neuts en Dr. Verbeeck verdienen evenzeer een dankwoord voor hun toegankelijkheid en toelichting als experts ter zake.

Het combineren van de studie met een (meer dan voltijdse) tewerkstelling is mij niet gelukt zonder de steun en de toelating van mijn werkgevers. Bedankt aan mijn vorige werkgever Dhr. Guion (diensthoofd interne communicatie bij de federale politie), Dhr. Libois (directeur-generaal bij de algemene directie van de bestuurlijke politie van de federale politie) en huidige werkgever Dhr. Hellinckx (korpschef van de politiezone Pajottenland).

Tijdens het schrijven van de masterproef heb toenadering gezocht tot verschillende professionals 'on the field'. Opdat ik niemand vergeet, wens ik hen in groep te bedanken voor het doorverwijzen en het geven van tips.

De onvoorwaardelijke steun van mijn ouders, in het bijzonder tijdens de beginjaren van de studie, mag ook hier niet voorbijgaan zonder een speciaal woord van dank. Bedankt bovendien dat ik indertijd opnieuw mocht beginnen aan een tweede schoolloopbaan aan de universiteit.

En last but not least wens ik mij te verontschuldigen bij Elias, Ellis en Dana. De studie, maar vooral het schrijven van de masterproef, slopte enorm veel tijd op waardoor zij hun papa en man hebben moeten missen. Die schade haal ik beslist in!

INLEIDING

In een nog niet zo ver verleden had de media een vette kluif aan het in onderwijsmiddens intussen welgekende dossier Carmen PEETERS. Deze leerlinge van het Sint-Jan Berchmanscollege te Genk vocht hardnekkig de beslissing aan van de delibererende klassenraad om haar een oriënteringsattest C toe te reiken. De krantenkoppen van toen spraken boekdelen en inspireerde de auteur om dit thema grondiger te bestuderen: ‘Protesteren tegen slecht examen wordt makkelijker’¹, ‘Rechter moet uit de klas blijven’², ‘Studente eist schadevergoeding van school die A-attest weigerde’³, ‘Klassenraad verdient gezag’⁴, enzovoort.

Deze masterproef onttrekt zich aan een waardenoordeel en het debat in hoeverre recht en pedagogie zich ten opzichte van elkaar (moeten) gedragen. Want, bij het betwisten van examenresultaten, komen de beide takken onvermijdbaar tegenover elkaar te staan met elk hun ‘waarheid’. VERSTEGEN⁵ werpt hierbij een aantal pertinente vragen op die tot nadenken aanzetten. Kan je wel goed onderwijs verzorgen wanneer er steeds meer regels zijn waarmee je als onderwijsverstrekker rekening moet houden? Is de eis om pedagogische maatregelen en beslissingen toetsen aan algemene regels uit andere contexten dan deze van het onderwijs, geen miskennis van de eigenheid van pedagogische situatie en relatie? Zijn pedagogische ‘regels’ en ‘procedures’ wel zonder meer te vertalen in een juridisch discours zonder verraad aan de eigen pedagogische rationaliteit? Vormen beroepsprocedures over pedagogische beslissingen van onderwijsgevende geen bedreiging voor de eigenheid van de pedagogische verantwoordingspraktijken? Gaat de eis voor rechtsbescherming van de onderwijsontvanger niet uit van een fundamenteel wantrouwen van de buitenwereld tegenover de pedagogische wereld?

Voorliggende masterproef bedoelt een bijdrage te leveren aan het leerstuk van de rechtsbescherming tegenover de overheid. In het bijzonder interesseert het de auteur als (deeltijds) leerkracht hoe de rechtsbescherming van de leerling in het (Vlaams) voltijds secundair onderwijs met betrekking tot het betwisten van examenresultaten is geregeld. De nadruk komt in deze masterproef te liggen op zuiver procedurele aangelegenheden. Materiële aspecten, zoals bijvoorbeeld het leerstuk over de materiële en

¹ Het Nieuwsblad, “Protesteren tegen slecht examen wordt makkelijker”, 16 november 2012, te consulteren op: http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20121115_00370662

² Het Nieuwsblad, “Rechter moet uit de klas blijven”, 17 november 2012, te consulteren op: http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20121116_00371627

³ Het Nieuwsblad, “Studente eist schadevergoeding van school die A-attest weigerde”, 17 februari 2014, te consulteren op:

http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20140217_00983628

⁴ Het Nieuwsblad, “Klassenraad verdient gezag”, 18 februari 2014, te consulteren op: http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20140218_00985669

⁵ R. VERSTEGEN, “Over juridisering in het onderwijs. Perspectieven voor het debat” in VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een probleemverkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, 157.

de formele motivering en de beginselen van behoorlijk bestuur vallen helaas buiten het bestek van de masterproef.

In het eerste deel schetst de auteur de context waarbinnen de onderzoeksvraag wordt behandeld. Hierbij wordt zowel de huidige als de (mogelijks) toekomstige⁶ onderwijsstructuur summier beschreven. Omdat heel veel organen en actoren een rol spelen bij de bezwaarprocedure, is het aangewezen om die nader toe te lichten. Dit deel wordt tenslotte afgesloten met cijfermateriaal met betrekking tot het aantal leerlingen en het aantal scholen in het Vlaams secundair onderwijs.

In deel twee wordt een aantal fundamentele beginselen uiteengezet die onlosmakelijk zijn verbonden met het thema van de masterproef. Zo blijft de auteur ruim stilstaan bij de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs, de toenemende trend van juridisering in het secundair onderwijs en het (evolutief) debat rond de invulling van het begrip ‘administratieve overheid’ in de RvS-Wet en ‘bestuursinstantie’ in het Openbaarheidsdecreet.

In het derde deel wordt het zwaartepunt van de masterproef behandeld. Teneinde de beroepsprocedure te situeren en goed te begrijpen, wordt eerst het attesteringsbeleid toegelicht. Nadien volgt een grondige analyse van die interne beroepsprocedure. Hoe verloopt het betwisten van een deliberatiebeslissing in het Vlaams secundair onderwijs? Wat zijn de voornaamste krachtlijnen en tevens knelpunten en uitdagingen voor de toekomst op juridisch vlak? Het deel wordt afgesloten met een vergelijking van de rechtsbescherming door de Raad van State en de burgerlijke rechter. Er wordt tenslotte bijzondere aandacht geschonken aan het rechtsherstel door de beide rechters.

Regelgeving in het secundair onderwijsrecht is vrij complex. Het secundair onderwijs wordt geregeld door onder andere verschillende wetten (o.a. de Schoolpactwet van 1959), decreten (o.a. Decreet Secundair Onderwijs van 1988, het Onderwijsdecreet II van 1990, ...) en besluiten van de Vlaamse Regering. Doe daar bovenop nog eens de vele opheffings- en wijzigingsbepalingen die doorheen de jaren zijn tussengekomen en de lezer ziet door de bomen het bos niet meer.

Om hieraan te verhelpen, heeft de Vlaamse Regering de wettelijke en decretale bepalingen die op het secundair onderwijs betrekking hebben, gecodificeerd bij het besluit van 17 december 2010 houdende een codificatie betreffende het secundair onderwijs (*BS* 24 juni 2010). De gecodificeerde tekst wordt de *Codex Secundair Onderwijs* genoemd. In de masterproef zal eveneens op die manier naar de gecodificeerde tekst worden verwezen.

⁶ Hoewel er reeds een politiek akkoord is over de hervorming van het secundair onderwijs – op 4 juni 2013 keurde de Vlaamse Regering het masterplan voor de hervorming van het secundair onderwijs goed – zullen de teksten met betrekking tot de structuur van het onderwijs niet klaar zijn tegen de verkiezingen van 25 mei 2014. In deel 1 wordt hier nader op ingegaan.

Voor wat het betwisten van examenresultaten betreft, is het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs (*BS* 17 mei 1991) het vertrekpunt. De procedure om de beslissing van de delibererende klassenraad te betwisten, wordt geregeld in de artikelen 64 tot en met 70. In de masterproef zal die tekst het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991 worden genoemd.

Het voornoemde besluit werd echter, na een aantal wijzigingen⁷, opgeheven door het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs (*BS* 4 december 2002). De artikelen 68 tot en met 74 regelen de bezwaarprocedure. Voor een vlotte lezing van de masterproef zal het voormelde besluit verder als het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs worden aangeduid.

Het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs werd doorheen de jaren eveneens gewijzigd.⁸ Voor het belang van deze masterproef is het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2002 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs (*BS* 22 oktober 2007) de belangrijkste wijziging. Het besluit wijzigt o.a. met name de samenstelling van de delibererende klassenraad (artikel 4). In de masterproef wordt met Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 2007 naar het voormeld besluit verwezen.

Tenslotte werd een aantal artikelen van het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs opgeheven door het Decreet van 1 juli 2011 betreffende het onderwijs XXI (*BS* 30 augustus 2011). Het gaat om onder andere de artikelen 68 tot en met 74 die de bezwaarprocedure regelen. Dit decreet wordt verder in de tekst het Onderwijsdecreet XXI genoemd.

De Codex Secundair Onderwijs is een decretaal instrument. Dit heeft tot gevolg dat de Codex niet raakt aan de bestaande Vlaamse uitvoeringsbesluiten en omzendbrieven. Zij kunnen immers niet in een bij decreet bekrachtigd besluit worden opgenomen, aangezien zij daardoor in de hiërarchie der rechtsnormen tot een decreet zouden worden verheven en niet meer door de regering of de minister zouden kunnen worden aangepast. Besluiten van de Vlaamse Regering en omzendbrieven blijven derhalve in deze codificatie ongewijzigd, behoudens uitzonderingen die wel een decretale verankering krijgen. De artikelen die het betwisten van een examenbeslissing regelen (artikel 68 tot en met 74 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs), zijn op die manier, via het Onderwijsdecreet XXI, decretaal verankerd in artikel 115/4 en artikel 115/5 Codex Secundair Onderwijs.

⁷ Het besluit van de Vlaamse Regering van 13 maart 1991 betreffende de organisatie van het voltijds secundair onderwijs (*BS* 17 mei 1991) werd achtereenvolgens gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 4 december 1991, 20 juli 1994, 10 mei 1995, 30 mei 1996 en 31 augustus 2001.

⁸ Het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs werd gewijzigd door het decreet van 7 juni 2006 en door de besluiten van de Vlaamse Regering van 7 februari 2003, 25 juni 2004 en 9 september 2005.

De hervormingsplannen van minister SMET, bevoegd voor onderwijs, voorzien in een wijziging van de bezwaarprocedure. Die wijzigingen werden opgenomen in het Decreet van 4 april 2014 houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school. De tekst werd op 26 maart 2014 aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement en bekrachtigd op 4 april 2014. Op het moment van dit schrijven was de tekst nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Die tekst zal verder in deze masterproef het Decreet Rechtspositie Leerling worden genoemd.

Gedurende de masterproef wordt ook verwezen naar het voorontwerp van het Decreet Rechtspositie Leerling. Dit ontwerp van Decreet houdende diverse maatregelen betreffende de rechtspositie van leerlingen in het basis- en secundair onderwijs en betreffende de participatie op school zal verder in dit werk als het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling worden aangeduid.

Tenslotte wordt ook verwezen naar de ministeriële omzendbrief betreffende de structuur en de organisatie van het voltijds secundair onderwijs (*BS 25 juni 1999*). In de masterproef wordt de ministeriële omzendbrief verkort de Omzendbrief SO64 genoemd.

Kort samengevat zullen het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991, het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs, het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 2007, het Onderwijsdecreet XXI, de Codex Secundair Onderwijs, het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling, het Decreet Rechtspositie Leerling en de Omzendbrief SO64 de voornaamste teksten zijn die als rechtsgrond zullen worden gebruikt.

Onvermijdelijk zal heel frequent worden verwezen naar het koninklijk besluit van 12 januari 1973, gecoördineerde wetten op de Raad van State, (*BS 21 maart 1973*). Voor een vlotte lezing zal voortaan RvS-Wet worden gebruikt om naar de bovenvermelde tekst te verwijzen.

DEEL 1. HET SECUNDAIR ONDERWIJS IN VLAANDEREN

In het onderwijslandschap zijn heel wat actoren en organen actief: onderwijskoepels, onderwijsnetten, scholengroepen, scholengemeenschappen, inrichtende macht, algemeen directeur, coördinerend directeur, enzovoort. Voor velen wordt het nog moeilijk om te volgen. Bovendien is het secundair onderwijs in Vlaanderen serieus in beweging. De meest besproken passage van de afgelopen jaren was weliswaar het hervormingsplan van het secundair onderwijs van minister SMET, bevoegd voor onderwijs. Op 4 juni 2013 keurde de Vlaamse Regering immers het masterplan⁹ voor de hervorming van het secundair onderwijs goed. Een gedetailleerde bespreking van de voormelde hervorming valt buiten het bestek van dit schrijven. De voor de masterproef interessante hervormingen worden echter wel belicht en desgevallend uitvergroet. In dit deel wordt alvast heel summier de onderwijsstructuur en de onderwijsorganisatie geschetst.

Deel één zal de lezer kennis laten maken met het secundair onderwijs in Vlaanderen van vandaag en morgen. Voor een vlotte lezing van de voorliggende masterproef wordt achtereenvolgens beknopt ingegaan op de huidige en de toekomstige onderwijsstructuur en de onderwijsorganisatie. Zoals hiervoor werd aangehaald, werd het masterplan voor de hervorming van het secundair onderwijs goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Momenteel wordt hard gewerkt om de concrete maatregelen stapsgewijs in te voeren. De teksten van de hervorming zullen zeker en vast niet afgerond zijn voor de Vlaamse, federale en Europese verkiezingen van 25 mei 2014. Dit was niet de bedoeling noch realistisch. Het zal dus wachten zijn op de uitslag van de Vlaamse verkiezingen om enigszins te voorspellen of het Masterplan, zoals het nu voorligt, effectief ook zo zal worden uitgevoerd. In het verkiezingsprogramma van de NV-A, die als meerderheidspartij het Masterplan notabene heeft mee goedgekeurd, is echter te lezen dat *“het Masterplan voor de hervorming van het secundair onderwijs zal worden uitgevoerd maar op een verstandige manier. Zo zal er geen brede eerste graad zijn maar wel een degelijke algemene vorming met inbegrip van wetenschap en techniek.”*¹⁰ Er moet dus enig voorbehoud worden gemaakt met wat hierna wordt uiteengezet over de nieuwe onderwijsstructuur en onderwijsorganisatie.

Hoofdstuk 1. De onderwijsstructuur

Hoewel de structuur in het secundair onderwijs zal worden gewijzigd, wordt de lezer toch geen beschrijving onthouden van de actuele onderwijsstructuur.

⁹ Het masterplan hervorming secundair onderwijs, te consulteren op: http://www.vlaamsparlement.be/vp/pdf/20122013/masterplan_hervorming_so.pdf.

¹⁰ Het verkiezingsprogramma Vlaamse, federale en Europese verkiezingen van de NV-A, te consulteren op: http://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/brochure-attachment/verkiezingsprogramma_n-va_2014.pdf, 37.

Afdeling 1. Een blik op het (verl)(h)eden¹¹

Het secundair onderwijs – of leerplichtonderwijs¹² – in Vlaanderen wordt in de regel gevolgd tussen 12 en 18 jaar. Het (gewoon) secundair onderwijs volgt op het basisonderwijs en bereidt de leerling voor op verschillende soorten van hoger onderwijs en/of op de arbeidsmarkt.

Onderafdeling 1. Schematisch

3 ^e graad	VJ	VJ/Se-n-Se	Se-n-Se	7 ^e SPJ
	ASO	KSO	TSO	BSO
	ASO	KSO	TSO	BSO
2 ^e graad	ASO	KSO	TSO	BSO
	ASO	KSO	TSO	BSO
1 ^e graad	Tweede leerjaar			BVL
	1 A			1 B

Onderafdeling 2. De eerste graad

De eerste graad omvat het eerste leerjaar A (1 A), het eerste leerjaar B (1 B) of schakelblok genoemd, het tweede leerjaar van de eerste graad en het beroepsvoorbereidend leerjaar (BVL).¹³

De leerling die overstapt van het gewoon lager onderwijs naar het secundair onderwijs heeft twee mogelijkheden: het eerste leerjaar A of het eerste leerjaar B.

¹¹ Het onderwijsaanbod, te consulteren op: http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsaanbod/so/structuur_so.htm.

¹² Artikel 1, §1 van de wet van 29 juni 1983 betreffende de leerplicht, *BS* 06 juli 1983: Voor de minderjarige is er leerplicht gedurende de periode van twaalf jaren die aanvangt met het schooljaar dat begint in het jaar waarin hij de leeftijd van zes jaar bereikt en eindigt op het einde van het schooljaar in het jaar tijdens hetwelk hij achttien jaar wordt. Hieruit volgt dat ook het basisonderwijs leerplichtonderwijs is.

¹³ Artikel 124 Codex Secundair Onderwijs.

De meeste leerlingen uit het zesde leerjaar gewoon lager onderwijs gaan naar het eerste leerjaar A, mits zij houder zijn van het getuigschrift van basisonderwijs.¹⁴ Er wordt verder gebouwd op de leerstof uit het gewoon lager onderwijs.

Het eerste leerjaar B is bedoeld voor de leerlingen die niet alle leerstof uit het gewoon lager onderwijs hebben begrepen en/of verworven. De belangrijkste onderwerpen worden dan ook herhaald. Nieuwe leerstof wordt trager onderwezen, er zijn minder leerkrachten en 'met je handen kunnen of willen werken' is belangrijk (eerder nadruk op praktijk dan op theorie).

Op het einde van het eerste leerjaar A en het eerste leerjaar B, wordt het getuigschrift van basisonderwijs uitgereikt aan de regelmatige leerlingen die dit leerjaar met vrucht hebben beëindigd en er nog geen houder van zijn.¹⁵

Na het eerste leerjaar (A of B) kan de leerling kiezen uit het tweede leerjaar of het beroepsvoorbereidend leerjaar. Laatstgenoemde leerjaar geniet de voorkeur van de leerlingen die meer interesse hebben in de praktijkgerichte vakken.

Op het einde van het tweede leerjaar en van het beroepsvoorbereidend leerjaar wordt het getuigschrift van de eerste graad van het secundair onderwijs uitgereikt aan de regelmatige leerlingen die dit leerjaar met vrucht hebben beëindigd.¹⁶

De regelmatige leerlingen van het beroepsvoorbereidend leerjaar, die nog geen houder zijn van het getuigschrift van basisonderwijs, ontvangen bovendien een getuigschrift, gelijkwaardig met het getuigschrift van basisonderwijs.¹⁷

Onderafdeling 3. De tweede graad

Vanaf de tweede graad bestaan er in het (gewoon) secundair onderwijs vier onderwijsvormen: het algemeen secundair onderwijs (ASO), het beroepssecundair onderwijs (BSO), het kunstsecundair onderwijs (KSO) en het technisch secundair onderwijs (TSO). Die onderwijsvormen zijn verder onderverdeeld in studiegebieden en studierichtingen.¹⁸

¹⁴ Artikel 6, § 1, 1° Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

¹⁵ Artikel 41 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

¹⁶ Artikel 43 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

¹⁷ Artikel 42 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

¹⁸ Artikel 124, 2° en 3° juncto artikel 3, 26° Codex Secundair Onderwijs.

De leerling kiest de onderwijsvorm en studiegebied en –richting die zijn voorkeur wegdraagt. Dit is vooralsnog geen definitieve keuze want het is toegelaten om tot en met 15 januari te veranderen van onderwijsvorm en/of studierichting.¹⁹

Op het einde van het tweede leerjaar van de tweede graad, wordt het getuigschrift van de tweede graad van het secundair onderwijs uitgereikt aan de regelmatige leerlingen die het eerste en het tweede leerjaar van de tweede graad met vrucht hebben beëindigd.²⁰

Onderafdeling 4. De derde graad

Terwijl de leerlingen in het eerste leerjaar van de derde graad nog tot en met 15 januari worden toegelaten om te veranderen van studievorm en/of studierichting,²¹ is dit niet langer mogelijk in de loop van het schooljaar van het tweede leerjaar van de derde graad²².

Op het einde van het tweede leerjaar van de derde graad van het ASO, KSO of TSO wordt het diploma van secundair onderwijs uitgereikt aan de regelmatige leerlingen die houder zijn van het door een school of door de examencommissie van de Vlaamse Gemeenschap uitgereikt getuigschrift van de tweede graad van het secundair onderwijs en die het eerste en het tweede leerjaar van de derde graad van het ASO, KSO of TSO met vrucht hebben beëindigd.²³

Op het einde van het tweede leerjaar van de derde graad van het BSO wordt het studiegetuigschrift van het tweede leerjaar van de derde graad van het secundair onderwijs uitgereikt aan de regelmatige leerlingen die dit leerjaar met vrucht hebben beëindigd.²⁴

De leerling die het diploma secundair onderwijs toch wil behalen, moet slagen in een 7^e jaar²⁵, meestal ingericht onder de vorm van een specialisatiejaar (7^e SPJ)²⁶.

De houders van het diploma secundair onderwijs, die willen verder studeren in het secundair onderwijs, kunnen tot het derde leerjaar van de derde graad worden toegelaten. Zij hebben twee mogelijkheden.

Eenzijds kunnen zij binnen het ASO of het KSO kiezen voor het voorbereidend jaar op het hoger onderwijs (VJ).²⁷ In het KSO bereidt dit jaar de leerling voor op de artistieke toelatingsproeven van het hoger onderwijs, terwijl in het ASO dit jaar tekorten in de voorkennis voor wiskunde en

¹⁹ § 2 van de artikelen 10, 11, 12 en 13 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁰ Artikel 44 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²¹ § 2 van de artikelen 15, 16 en 17 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²² § 2 van de artikelen 18, 19, 20 en 21 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²³ Artikel 46 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁴ Artikel 47 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁵ Artikel 49 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁶ Artikel 25 en 26 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁷ Artikel 22, § 1 en artikel 23, § 1 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

wetenschappen wil bijwerken. Op het einde van dit voorbereidend jaar wordt de regelmatige leerling een attest van regelmatige lesbijwoning overhandigd.²⁸

Anderzijds hebben zij de mogelijkheid om zich binnen het KSO of het TSO in te schrijven voor de zogenaamde Secundair-na-Secundair opleidingen (Se-n-Se).²⁹ Deze opleidingen zijn sterk gericht op de arbeidsmarkt. Werkplekleren (stage) vormt een essentieel onderdeel van het programma. De Se-n-Se opleiding wil de mogelijkheden zowel naar tewerkstelling als naar hogere opleidingen bevorderen. Slagen in een Se-n-Se opleiding, levert de leerling een certificaat op.³⁰

Afdeling 2. Een blik op de toekomst³¹

De media lieten uitschijnen dat de hervormingsplannen van de minister de secundaire onderwijsstructuur fundamenteel gingen wijzigen. Bij nadere en kritische lezing van het masterplan, is vast te stellen dat het niet zozeer gaat om een nieuwe structuur. Het (nieuwe) secundair onderwijs moet de sterktes van de onderwijstradities koppelen met aanpassingen aan onze veranderende samenleving en arbeidsmarkt. Het gaat er vooral om alle leerlingen optimale kansen te geven en ons onderwijs op topniveau te houden. Een nieuwe brede eerste graad zal jongeren beter in staat moeten stellen te kiezen in functie van hun interesses en talenten. Dit is één van de vele doelstellingen die zijn opgenomen in het masterplan.

Vertaald naar de onderwijsstructuur, betekent dit (op termijn) het verdwijnen van de huidige indeling in het ASO, het BSO, het KSO en het TSO.

In het eerste en het tweede jaar van het secundair onderwijs krijgen de leerlingen een basispakket met daarnaast een aantal uren waarvoor ze zelf de vakken kiezen. Zo kunnen ze verschillende dingen leren kennen en reeds proeven van de richting die ze uit willen gaan zonder dat ze zich meteen engageren voor hun hele schoolloopbaan.

Voor de tweede en derde graad brengt de hervorming een eenvoudiger en duidelijker onderwijslandschap met minder studierichtingen: inhoudelijke domeinen, enerzijds, en (dubbele) finaliteiten, anderzijds. Leerlingen kiezen in eerste instantie hun studierichting op grond van hun interesses. Die hebben ze ten volle kunnen ontdekken in de eerste graad. Zo kunnen ze in de tweede graad een positieve keuze maken uit vijf domeinen: Wetenschap en Techniek, Taal en Cultuur, Welzijn en Maatschappij, Kunst en Creatie en tenslotte Economie en Organisatie. Elke studierichting verzekert een goede aansluiting op het hoger onderwijs en/of de arbeidsmarkt. De studierichtingen hebben een dubbele finaliteit: leerlingen kunnen er onmiddellijk mee aan de slag op de arbeidsmarkt

²⁸ Artikel 51 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁹ Artikel 24 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

³⁰ Artikel 46 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

³¹ De hervorming secundair onderwijs, te consulteren op: <http://www.hervormingsecundair.be/>.

of kunnen verder studeren in het hoger onderwijs. Alle leerlingen, die slagen in het tweede leerjaar van de derde graad, zullen een diploma secundair onderwijs krijgen, al situeren niet alle diploma's zich op hetzelfde niveau. Ze geven bovendien ook niet allemaal rechtstreeks toegang tot het hoger onderwijs.

De hervorming zal stap voor stap gebeuren. De instap in de brede oriënterende graad is gepland tegen september 2015. Tegen uiterlijk 2016 zal de nieuwe structuur in de tweede en derde graad rond zijn.

Hoofdstuk 2. De onderwijsorganisatie

In dit hoofdstuk wordt getracht klaarheid te scheppen in de verschillende instanties binnen het secundair onderwijs. Uit deel 3 zal immers blijken dat veel van die actoren betrokken zijn bij het betwisten van examenresultaten. In beginsel worden de drie onderwijsnetten beschreven met een verwijzing naar de vrijheid van onderwijs en het neutraliteitsbeginsel. Nadien passeert een aantal organen de revue. De lezer krijgt tenslotte de onderwijsorganisatie in cijfers te zien.

Afdeling 1. Wie is wie?³²

Onderafdeling 1. De onderwijsnetten

In Vlaanderen bestaan drie onderwijsnetten³³:

- Het officieel onderwijs, georganiseerd door de Vlaamse Gemeenschap. Dit wordt het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap genoemd;
- Het gesubsidieerd officieel onderwijs, dat de scholen van het stedelijk en gemeentelijk onderwijs en van het provinciaal onderwijs omvat;
- Het gesubsidieerd vrij onderwijs waarbij het katholiek onderwijs de grootste groep vormt.

Het (grondwettelijk) recht om, al dan niet verplicht neutraal onderwijs in te richten, ligt vervat in artikel 24 GW.

§ 1. De vrijheid van onderwijs

Artikel 24, § 1, eerste lid GW – het klassiek vrijheidsrecht van onderwijs – waarborgt elke persoon het recht om, zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden, onderwijsinstellingen op te richten en er onderwijs te verstrekken. De overheid kan particulieren of (publieke of private) rechtspersonen (religieuze congregaties, gedecentraliseerde besturen, ...) onder geen beding beletten voor leerlingen onderwijs te organiseren, hetzij in schoolverband – in door hen opgerichte instellingen –, hetzij als thuisonderwijs, buiten de openbare scholen, i.e. het gemeenschaps- of het gesubsidieerd officieel onderwijs.³⁴

³² De onderwijsorganisatie, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/gidsvoorleraren/>.

³³ Artikel 3, 25° Codex Secundair Onderwijs.

³⁴ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 110.

§ 2. Het neutraliteitsbeginsel

De grondwetgever heeft enkel de gemeenschap opgelegd om neutraal onderwijs in te richten.³⁵ De andere onderwijsverstrekkers genieten de vrijheid van richting: dit betreft het recht van de inrichtende macht of het schoolbestuur om het onderwijs naar eigen levensbeschouwelijke of filosofische overtuiging of volgens een bepaalde pedagogische methode te verstrekken.³⁶

A. Het officieel onderwijs

Het neutraliteitsbeginsel, zoals omschreven in artikel 24, § 1, derde lid GW, werd door de rechtsleer en de rechtspraak verfijnd: de bewoordingen “onder meer” lieten immers interpretatiemogelijkheden open. Zo wijst ORNELIS³⁷ op een negatieve en een positieve invulling van het neutraliteitsbeginsel. Aanvankelijk hield het neutraliteitsbeginsel een negatieve onthoudingsplicht in. Elke leerkracht in het Rijksonderwijs moest zich onthouden van een waardeoordeel ten voordele of ten nadele van bepaalde godsdienstige, filosofische of ideologische opvattingen. Daarnaast werd het begrip ‘neutraliteit’ gedefinieerd in de zin van een diplomacriterium waarbij de scholen als neutraal werden beschouwd wanneer tenminste vijfenzeventig procent van het onderwijzend personeel houder was van een diploma van het officieel neutraal onderwijs.

Uit de analyse van de parlementaire bespreking van artikel 24 GW³⁸ en het arrest van het Grondwettelijk Hof³⁹ houdt neutraliteit een positieve erkenning en waardering in van de verscheidenheid van meningen en houdingen van ouders en leerlingen. VERBEECK⁴⁰ gaat nog een stapje verder en stelt dat de neutraliteit van het GO! onderwijs niet neerkomt op de afwezigheid maar op de verscheidenheid van en het respect voor alle levensbeschouwelijke, ideologische en filosofische overtuigingen. VERBEECK verwijst in dit kader naar het pedagogisch project van het GO! onderwijs waarin o.a. het actief omgaan met diversiteit als een meerwaarde en een pijler van dit onderwijsnet wordt gezien.

Het neutraliteitsbegrip is – vanuit juridisch oogpunt – in de praktijk geëvolueerd van een loutere onthoudingsplicht (passieve neutraliteit) naar een meer positieve benadering van diversiteit (actieve neutraliteit). Centraal staat hierbij de opvatting dat in het GO! onderwijs mensen van alle overtuigingen welkom zijn (actief pluralisme).⁴¹

³⁵ Artikel 24, § 1, derde lid GW.

³⁶ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 114.

³⁷ F. ORNELIS, “De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs”, *TORB* 2000-01, 282-284.

³⁸ L. VENY, “Onderwijs en Grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs”, *TBP* 1990, 580.

³⁹ GwH 18 februari 1998, nr. 19/98, vzw Federatie van Rudolf Steinerscholen, vzw Vrije Ruimte en de vzw Sint-Bavohumaniora.

⁴⁰ B. VERBEECK, “Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen”, *Ethiek en Maatschappij* 2008, nr. 3, 5.

⁴¹ B. VERBEECK, “Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen”, *Ethiek en Maatschappij* 2008, nr. 3, 5.

Het onderwijs kan dus slechts als neutraal worden beschouwd ingeval het losstaat van elke levensbeschouwing of religie en noch filosofisch, noch religieus of ideologisch geëngageerd is.⁴² In die optiek richten de onderwijsinstellingen van het GO! onderwijs, overeenkomstig artikel 24, § 1, derde lid GW, als enige, verplicht neutraal onderwijs in.

B. Het gesubsidieerd officieel onderwijs

Hoewel initieel niet helemaal duidelijk, werd bij de grondwetsherziening van 1988 bevestigd dat het gesubsidieerd officieel onderwijs niet kan worden verplicht om levensbeschouwelijk neutraal onderwijs aan te bieden.⁴³ Het gesubsidieerd officieel onderwijs mag dus op grond van de pedagogische vrijheid, vervat in de vrijheid van onderwijsrichting, neutraal onderwijs of onderwijs gesteund op een welbepaalde pedagogische methode aanbieden.⁴⁴

C. Het gesubsidieerd vrij onderwijs

Het wordt niet in twijfel getrokken dat het gesubsidieerd vrij onderwijs een neutraliteitsverplichting wordt opgelegd. Binnen het gesubsidieerd onderwijs zijn er doorgaans twee grote groepen van onderwijsinstellingen: confessionele scholen waarbij het onderwijs gebaseerd is op een religie (katholieke, protestantse, joodse, orthodoxe en islamitische scholen) en niet confessionele scholen. Bij de laatstgenoemde scholen is het onderwijs niet gebaseerd op een godsdienst (bijvoorbeeld de methodescholen: Freinet, Steiner, ...).

Onderafdeling 2. De inrichtende macht of het schoolbestuur

De inrichtende macht of het schoolbestuur, zoals bedoeld in artikel 24, § 4 GW⁴⁵, is het best te vergelijken met een raad van bestuur in een bedrijf. De inrichtende macht kan een overheid zijn (bijvoorbeeld de gemeenschap, de provincie of de gemeente), een natuurlijke (privé)persoon of een rechtspersoon/rechtspersonen (bijvoorbeeld een vzw). Het zijn de mensen die een school oprichten en besturen. Een inrichtende macht is vaak verantwoordelijk voor meer dan één school.

De leden van de inrichtende macht zijn er verantwoordelijk voor dat de school goed draait. Om die taak te vervullen, werven zij een directie en leraren aan. De dagelijkse leiding van een school ligt in handen van een directeur of een team van directeurs.

⁴² L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 124.

⁴³ J. DE GROOF, *De Grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 101.

⁴⁴ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 126.

⁴⁵ Zie ook artikel 3, 40° Codex Secundair Onderwijs.

Om in overeenstemming te zijn met het Decreet Basisonderwijs⁴⁶ werd door artikel 8 van het besluit van 7 september 2012 van de Vlaamse Regering tot wijziging van sommige besluiten van de Vlaamse Regering betreffende het voltijds secundair onderwijs (BS 12 november 2011) het begrip ‘schoolbestuur’ ingevoegd in plaats van het begrip ‘inrichtende macht’. Vanaf hier wordt dan ook hoofdzakelijk het begrip ‘schoolbestuur’ gebruikt.

Het schoolbestuur werkt, voor de school/scholen die zij onder haar bevoegdheid heeft, een pedagogisch project uit. De keuze van de levensbeschouwelijke of filosofische grondslag van waaruit onderwijs wordt gegeven (het zogenaamde pedagogisch project) staat vrij. Het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap is als enige verplicht neutraal qua levensbeschouwing.⁴⁷

Daarnaast kan het schoolbestuur ook vrij kiezen voor een opvoedingsconcept en de daaraan gekoppelde opvoedingsmethode.

§ 1. Het gemeenschapsonderwijs

Bij de overheveling van het onderwijs van de Belgische staat naar de gemeenschappen⁴⁸, is niet alleen de naam van het rijksonderwijs omgevormd tot gemeenschapsonderwijs, maar is, in Vlaanderen, ook de inrichtende macht overgedragen van de minister, bevoegd voor onderwijs naar het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (voorheen de Autonome Raad voor het Gemeenschapsonderwijs). Daarmee werd een einde gesteld aan de dubbele functie van de minister, die verantwoordelijk was voor het hele onderwijs, netoverschrijdend, en tegelijkertijd de inrichtende macht van het rijksonderwijs was. De inrichtende macht van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap (waaronder ook begrepen de Nederlandstalige scholen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – scholengroep 8) wordt nu waargenomen door de scholengroep⁴⁹.

Voor de Franstalige scholen in Brussel is de Franse Gemeenschapscommissie, overeenkomstig artikel 64, § 1, 2° van de bijzondere wet met betrekking tot de Brusselse instellingen⁵⁰, de inrichtende macht.

§ 2. Het gesubsidieerd officieel onderwijs

De inrichtende macht van de provinciale en gemeentelijke scholen zijn de respectievelijke provincies en gemeenten. De provincieraad of de gemeenteraad is verantwoordelijk voor het oprichten van die scholen.

⁴⁶ Decreet van 25 februari 1997 betreffende het basisonderwijs (BS 17 april 1997).

⁴⁷ Artikel 24, § 1, 3° lid GW; *supra* 12.

⁴⁸ *Infra* 21.

⁴⁹ *Infra* 16.

⁵⁰ Bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (BS 14 januari 1989); hierna: BWHI.

In Brussel richt de gemeenteraad als inrichtende macht zowel Nederlandstalig als Franstalig secundair onderwijs in. De 19 Brusselse gemeenten passen dus zowel Vlaamse onderwijsdecreten als onderwijsdecreten van de Franse Gemeenschap toe.

Sedert de splitsing van de provincie Brabant is de Vlaamse Gemeenschapscommissie, overeenkomstig artikel 64, § 1, 2° BWHI, de inrichtende macht van de voormalige Nederlandstalige provinciale scholen gelegen op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Heden zijn er echter geen Nederlandstalige provinciale (secundaire) scholen meer. Voor de Franstalige provinciale secundaire scholen op het grondgebied van het Brussel Hoofdstedelijk Grondgebied is dan weer de Franstalige Gemeenschapscommissie de inrichtende macht.

§ 3. Het gesubsidieerd vrij onderwijs

Het gesubsidieerd vrij onderwijs bestaat hoofdzakelijk uit katholieke scholen met daarnaast protestantse, joodse, orthodoxe, islamitische scholen en de niet-confessionele scholen (bijvoorbeeld de methodeschool). Een vrije school wordt opgericht en bestuurd door een inrichtende macht, die meestal een bisdom, een orde, een congregatie, een schoolcomité of een andere vereniging is.

De inrichtende macht in het gesubsidieerd vrij onderwijs neemt de vorm aan van een privaatrechtelijk rechtspersoon (meestal vzw) teneinde rechtspersoonlijkheid te verwerven.

Onderafdeling 3. De onderwijskoepels

Vanuit praktische overwegingen bundelt een aantal schoolbesturen hun krachten en vormt zo een onderwijskoepel⁵¹. De onderwijskoepels nemen bepaalde verantwoordelijkheden over van de schoolbesturen, zoals bijvoorbeeld het opstellen van eigen leerplannen en het bevorderen van de onderwijskwaliteit.⁵²

De vier grootste onderwijskoepels zijn:

- Het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs (VSKO) die de katholieke scholen begeleidt;
- Het Onderwijssecretariaat voor Steden en Gemeenten van de Vlaamse Gemeenschap (OVSG) die de stedelijke en gemeentelijke scholen bijstaat;
- Het Provinciaal Onderwijs Vlaanderen (POV) die de scholen van de provincies verenigt;

⁵¹ Artikel 2, 14° decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van onderwijs, BS 28 augustus 2009.

⁵² De onderwijskoepels, te consulteren op:

<http://www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/onderwijsaanbod/structuur-van-het-onderwijs/official-en-vrij-onderwijs-de-onderwijsnetten-en-koepels>.

- Het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap die de scholen van het gemeenschapsonderwijs verenigt.

Onderafdeling 4. De scholengroepen

Een scholengroep is een orgaan binnen het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap. Zij is het schoolbestuur naar de scholen toe. Elke scholengroep heeft bestuursbevoegdheid over alle GO!-instellingen in een welbepaald gebied en omvat tenminste een aantal basis- en secundaire scholen, een centrum voor volwassenenonderwijs en in de meeste gevallen ook een centrum voor leerlingenbegeleiding. In totaal zijn er 28 scholengroepen. Aan het hoofd van een scholengroep staan een algemeen directeur, een raad van bestuur en een college van directeurs.

Onderafdeling 5. De scholengemeenschappen

De decreetgever definieert een scholengemeenschap als zijnde “*één of een groep van scholen die, binnen een geografische omschrijving, gezamenlijk instaat voor de onderwijsvoorziening*”⁵³. Het betreft in concreto een verzameling van verschillende scholen van hetzelfde onderwijsniveau (basisonderwijs of secundair onderwijs) die samenwerken op diverse vlakken, zoals logistiek of studieaanbod. Een scholengemeenschap wordt geleid door een coördinerend directeur.

Onderafdeling 6. De klassenraad

Teneinde verwarring te vermijden, is het nuttig om de verschillende soorten klassenraden te definiëren. Bij het betwisten van examenresultaten is de delibererende klassenraad voor de leerling de boeman.

§ 1. De toelatingsklassenraad

Uit de artikelen 136, 162, 163 en 165 Codex Secundair Onderwijs en uit artikel 3, § 1 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs volgt dat de toelatingsklassenraad in bepaalde gevallen als enige bevoegd is om te beslissen over de toelating tot of overgang naar een bepaald leerjaar, bepaalde onderwijsvorm of onderverdeling.

⁵³ Art. 3, 39° Codex Secundair Onderwijs.

Hoewel het bovenstaande de indruk wekt dat een onderwijsgebruiker eigenlijk beter gebaat is bij een beroep tegen de beslissing van de toelatingsklassenraad, heeft de regelgever de beslissingen van de toelatingsklassenraad niet betrokken bij de interne beroepsprocedure.

Dit betekent dus dat tegen de beslissingen van de toelatingsklassenraad geen georganiseerd administratief beroep binnen de school of het schoolbestuur mogelijk is. Omdat de toelatingsklassenraad beslissingen neemt die de rechtspositie van de leerling raakt, zijn die administratieve rechtshandelingen bijgevolg voor vernietiging vatbare beslissingen. De onderwijsgebruiker uit het officieel en het gesubsidieerd officieel onderwijs, kan aldus zijn beroep tegen dergelijke beslissingen rechtstreeks inleiden bij de Raad van State of bij de burgerlijke rechter.⁵⁴

In het gesubsidieerd vrij onderwijs liggen de kaarten anders. In een recent arrest van de Raad van State van 14 februari 2013⁵⁵ tekenden vijf verzoekers beroep aan tegen de beslissing van de toelatingsklassenraad om reden dat zij niet werden toegelaten tot zekere leerjaren in de Vrije Israëlitische school voor Secundair Onderwijs Yavne te Antwerpen. Het beroep wordt echter verworpen omdat de Raad van State zich onbevoegd verklaart:

“[...] Verwerende partij is een vrije onderwijsinstelling, opgericht op privé-initiatief. De betrekking tussen die instelling en haar leerlingen ontstaat door een overeenkomst, zodat in beginsel de rechtsverhouding tussen partijen van contractuele aard is en de geschillen daaromtrent rechten betreffen waarvoor, gelet op artikel 144 van de Grondwet, uitsluitend de gewone rechter bevoegd is.[...] Dat is anders dan voor de beslissingen van een delibererende klassenraad over de studiebekrachtiging en de eventuele rechten op toelating tot het volgend leerjaar, die wél gelding hebben ten aanzien van derden.[...]”

Voor de onderwijsgebruiker uit het gesubsidieerd vrij onderwijs staat dus enkel een beroep bij de burgerlijke rechter open tegen de beslissing van de toelatingsklassenraad.

§ 2. De begeleidende klassenraad

Overeenkomstig artikel 4 § 1 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs fungeert de begeleidende klassenraad als enig orgaan op het vlak van de vorming en de evaluatie van de vorderingen van een bepaalde groep leerlingen, met uitsluiting van de beslissingen over het al dan niet geslaagd zijn en de beslissingen op het vlak van de definitieve verwijdering van een leerling uit de school.

⁵⁴ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 191.

⁵⁵ RvS 14 februari 2014, nr. 221.703 en 222.525, Friedman M., Rosenzweig L., Friedman R., Friedman E. en Friedman G.

Anders dan de toelatingsklassenraad en de delibererende klassenraad, neemt de begeleidende klassenraad geen beslissingen. Hij heeft louter een adviserende en remediërende opdracht. Het feit dat de begeleidende klassenraad in de loop van het schooljaar op grond van de tot dan behaalde resultaten op het rapport een prognose van de slaagkansen vermeldt, maakt van die remediëring nog geen beslissing. De opmerkingen, adviezen, remediëringen, waarschuwingen, voorspellingen enzovoort van de begeleidende klassenraad, hoe negatief of omineus ze ook mogen klinken, zijn geen in rechte aanvechtbare handelingen.⁵⁶

§ 3. De delibererende klassenraad

Artikel 5, § 1 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs omschrijft de delibererende klassenraad als het enige orgaan dat fungeert op het vlak van de beslissingen inzake het al dan niet geslaagd zijn, hetgeen voor de regelmatige leerlingen leidt tot studiebekrachtiging en de eventuele rechten op toelating tot het volgende leerjaar. Zijn beslissingen zijn administratieve rechtshandelingen die het voorwerp van een beroep bij de Raad van State kunnen uitmaken. Gezien deze eenzijdige beslissingen net het voorwerp uitmaken van de onderzoeksvraag, wordt in deel 3 hier dieper op ingegaan.

Afdeling 2. Het Vlaams secundair onderwijs in cijfers⁵⁷

In deze afdeling wordt de lezer een overzicht geboden van, enerzijds, het aantal leerlingen en, anderzijds, het aantal scholen in het Vlaamse (voltijds) secundair onderwijs waarbij er een opdeling wordt gemaakt per onderwijsnet.

Onderafdeling 1. Aantal leerlingen

Tabel 1. Aantal leerlingen in het Vlaams (voltijds) secundair onderwijs

	GO!		Vrij onderwijs		Gesubsidieerd officieel onderwijs			Totaal	
					Provincie	Gemeente	Totaal		
2010-2011	72.900	17,17%	319.564	75,27%	13.290	18.806	32.096	7,56%	424.560
2011-2012	72.727	17,30%	315.900	75,14%	13.226	18.564	31.790	7,56%	420.417
2012-2013	73.598	17,58%	313.324	74,86%	13.460	18.175	31.635	7,56%	418.557

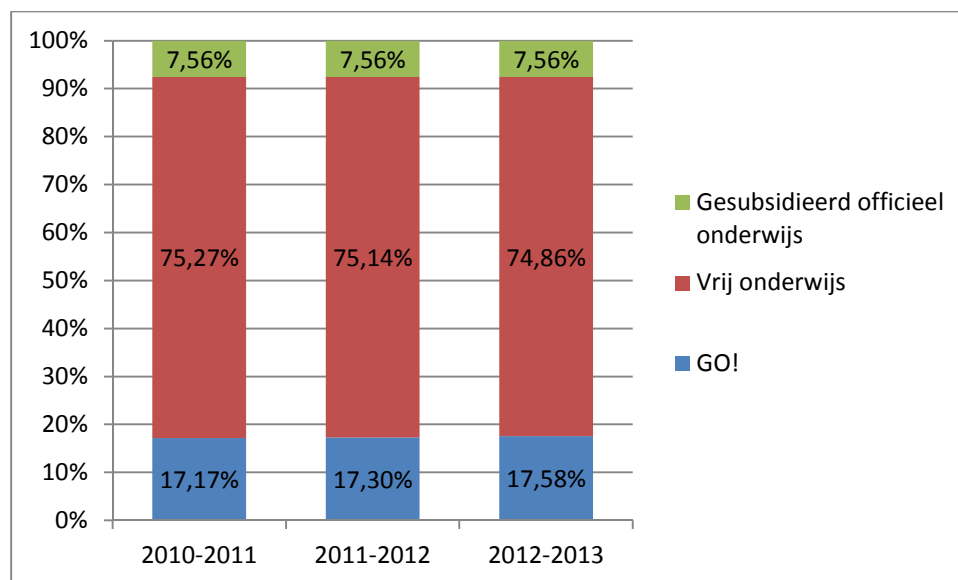
Afgelopen schooljaar zaten er 418.557 leerlingen op de schoolbanken in het Vlaams (voltijds) secundair onderwijs. In vergelijking met 2010-2011 stellen we een daling vast van 6.003 leerlingen

⁵⁶ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 192.

⁵⁷ Het Vlaams secundair onderwijs in cijfers, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/>.

(1,41%). Die terugval valt te noteren binnen het vrij onderwijs (1,95%) en het gesubsidieerd officieel onderwijs (1,43%). In het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap stellen we een (lichte) stijging vast (0,95%).

Grafiek 1. De verdeling over de onderwijsnetten heen



Ongeveer drie kwart van de leerlingen volgt les in het vrij onderwijs. De minderheid situeert zich in het door de provincies en gemeenten ingericht onderwijs.

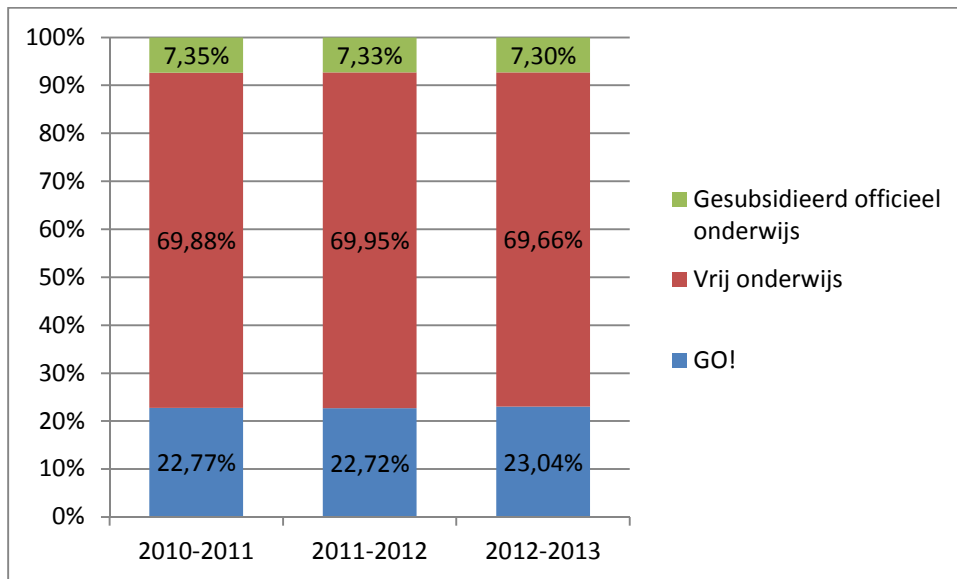
Onderafdeling 2. Aantal scholen

Tabel 2. Aantal scholen in het Vlaams (voltijds) secundair onderwijs

	GO!		Vrij onderwijs		Gesubsidieerd officieel onderwijs			Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Provincie	Gemeente	Totaal		
2010-2011	217	22,77%	666	69,88%	29	41	70	7,35%	953
2011-2012	217	22,72%	668	69,95%	28	42	70	7,33%	955
2012-2013	221	23,04%	668	69,66%	28	42	70	7,30%	959

Het vrij onderwijs telt duidelijk veel meer scholen in vergelijking met het GO! onderwijs van de Vlaamse gemeenschap en het gesubsidieerd officieel onderwijs. Het valt op dat de provincies en de gemeenten het minst (secundaire) scholen inrichten. Verklaring hiervoor is te vinden in de hoge kostprijs voor de provincies en gemeenten.

Grafiek 2. De verdeling over de onderwijsnetten heen



Ongeveer 70% van de secundaire scholen in Vlaanderen biedt aan ongeveer 75% van de leerlingen vrij onderwijs aan.

DEEL 2. HET SECUNDAIR ONDERWIJS IN VLAANDEREN: FUNDAMENTELE BEGINSELEN – CAPITA SELECTA

In deel twee van deze masterproef wordt op een aantal fundamentele beginselen van het onderwijs in Vlaanderen dieper ingegaan. De bevoegdheidsverdeling, de toenemende trend van juridisering en het (evolutief) debat rond de invulling van de begrippen ‘administratieve overheid’ en ‘bestuursinstantie’ in respectievelijk de RvS-Wet en het Openbaarheidsdecreet komen achtereenvolgens aan bod. Die thema’s verdienen enige aandacht omdat ze de bezwaarprocedure, op de één of de andere manier, hebben beïnvloed.

Het is geenszins de bedoeling om een allesomvattend overzicht te bieden.

Hoofdstuk 1. De bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs

De bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs is niet altijd de huidige evidentie geweest, met name een (gedeeltelijk) exclusief voorbehouden bevoegdheid voor de gemeenschappen en een restbevoegdheid van de federale overheid.

In dit hoofdstuk wordt heel summier stilgestaan bij een aantal markante gebeurtenissen die de huidige bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs hebben ingekleurd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een blik op de huidige situatie van de bevoegdheidsverdeling.

Afdeling 1. Van 1830 tot de eerste staatshervorming in 1970

Tijdens deze periode wordt de bevoegdheidsverdeling verklaard door het oorspronkelijke artikel 17, tweede lid GW: “*Het openbaar onderwijs, op ’s Lands kosten gegeven, wordt eveneens bij de wet geregeld*”. Het kwam aldus de overheid, ongeacht het niveau, toe om, gesteund op een wetgevende akte, onderwijs in te richten en te organiseren. Onder het Hollands bewind was er immers een te grote bemoeizucht van de uitvoerende macht ten aanzien van het onderwijs.⁵⁸

Politieke machtsverhoudingen en verschuivingen leidden telkens tot heel wat duw- en trekwerk in het onderwijsgebeuren. Getuige daarvan zijn de Eerste Schoolstrijd van 1879-1884, de Tweede Schoolstrijd van 1950-1958, het Schoolpact van 1958 en de Schoolpactwet van 1959.

⁵⁸ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 5 en 97.

Onderafdeling 1. De Eerste Schoolstrijd van 1879-1884

De Eerste Schoolstrijd betrof een strijd, met het lager onderwijs als inzet, tussen het officiële onderwijs, ingericht door de Staat, provincies en gemeenten, en het vrij onderwijs, toen ingericht door de katholieken. Voorwerp van discussie was de wet van 1 juli 1879 tot herziening van de wet van 23 september 1842 op het lager onderwijs (ook de wet Van Humbeeck⁵⁹ genoemd). De voormelde wet bepaalde dat:

- elke gemeente over tenminste één lagere officiële school moest beschikken;
- het een gemeente niet langer was toegestaan een vrije lagere school te subsidiëren;
- er gedurende de reguliere lestijden geen godsdienstonderwijs meer mocht worden verstrekt (wel dus buiten de uren maar met toestemming van de ouders);
- elke onderwijzer over een diploma van de rijksnormaalschool moest beschikken.⁶⁰

Tegen deze ‘ongelukkigwet’ die ‘scholen zonder God’ inrichtte, volgde een bijzonder heftige katholieke campagne: onderwijzers namen ontslag, leerlingen werden verboden om nog naar de openbare scholen te gaan, personeel van de openbare scholen werden de sacramenten geweigerd, ...⁶¹

Doordat de liberale partij in 1884 een verpletterende verkiezingsnederlaag leed, werd door de katholieke meerderheid de liberale macht een halt toe geroepen waardoor de rust binnen het onderwijslandschap (een eerste keer althans) terugkwam. Dit typeerde immers deze periode: afwisselend liberale en katholieke regeringen drukten, wanneer zij aan de macht waren, hun eigen – vaak diametraal tegengestelde – onderwijsvisies door. Onderwijswetgeving kende daardoor weinig continuïteit.⁶²

Onderafdeling 2. De Tweede Schoolstrijd van 1950-1958

Net zoals tijdens de Eerste Schoolstrijd, zorgde nieuw uitgevaardigde wetgeving opnieuw voor de nodige beroering in de periode 1950-1958.

De spanningen liepen terug op in 1950 met de publicatie van twee wetten die een ruim subsidiestelsel voor het middelbaar onderwijs invoerden.⁶³ De twee wetten waren van de hand van toenmalig minister van Openbaar Onderwijs Harmel (katholiek, 1950-1954). Het betrof enerzijds, de wet van 13 juli 1951 tot regeling van de toekenning van toelagen aan de vrije middelbare schoolinrichtingen, en, anderzijds,

⁵⁹ Pierre Van Humbeeck was in de periode 1878-1884 (liberaal) minister van Openbaar Onderwijs.

⁶⁰ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 7.

⁶¹ J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-95, 98.

⁶² L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 7.

⁶³ J. TYSENS, “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-95, 98.

de wet van 17 december 1952 houdende wijziging van de wetten op het middelbaar onderwijs gecoördineerd bij besluit van de Regent van 31 december 1949.

De Tweede Schoolstrijd kende een hoogtepunt met de wet van 27 juli 1955, ook gekend als de wet Collard⁶⁴. De voormelde wet betekende, enerzijds, de aanzienlijke vermindering van en strenge toekenningsvoorwaarden voor de subsidies van het vrij middelbaar onderwijs en, anderzijds, de expansie van het middelbaar rijksonderwijs. Teneinde de rust (voor de tweede keer) te bewerkstelligen, bereikten de politieke partijen het zogenaamde Schoolpactakkoord van 1958 en de Schoolpactwet van 1959.⁶⁵

Onderafdeling 3. Het Schoolpact van 1958

Het Schoolpact van 1958 is een gesloten politiek (onderwijs)akkoord dat een einde stelde aan de Tweede Schoolstrijd. Het Schoolpact erkent onder andere het bestaan van het officieel onderwijs, ingericht door de Staat, provincie of gemeente en het vrij (katholiek) onderwijs en waarborgt de bestaanszekerheid ervan door middel van dotaties of subsidies.

Het (politieke) compromis wordt ook wel beschouwd als de daadwerkelijke grondslag voor de horizontale bevoegdheidsverdeling in geregionaliseerd staatsverband.⁶⁶

Onderafdeling 4. De Schoolpactwet van 1959

De Schoolpactwet van 1959 is de veruitwendiging van het politiek akkoord (= het Schoolpact), behandeld in het parlement in de vorm van een regeringsontwerp, dat na goedkeuring en bekrachtiging leidde tot de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving.⁶⁷ De Schoolpactwet is niets meer dan een formele wet die de bepalingen van het Schoolpact uitvoerbaar maakte.

Afdeling 2. De eerste staatshervorming in 1970

Met de eerste grondwetsherziening van 1970 worden de drie cultuurgemeenschappen opgericht. Voor de eerste maal wordt een aantal normatieve bevoegdheden inzake onderwijs aan de gemeenschappen

⁶⁴ Leo Collard was in de periode 1954-1958 (socialistisch) minister van Openbaar Onderwijs.

⁶⁵ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 9-10.

⁶⁶ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 9-11.

⁶⁷ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 10.

toevertrouwd, hoewel die aanvankelijk nog uiterst beperkt zijn. Senator BAERT verwoordde dit als volgt: “In 1970 werd het onderwijs gecommunautariseerd met uitzondering van het onderwijs”.⁶⁸

De voormelde communautarisering bleek immers uit een nieuw grondwetsartikel 59bis, §1, 2° die de cultuurraden bevoegd maakte voor het onderwijs, met uitsluiting van wat betrekking heeft op de schoolvrede, de leerplicht, de onderwijsstructuren, de diploma’s, de toelagen, de wedden, de schoolbevolkingsnormen.⁶⁹

Het proces van communautarisering van het onderwijs was ingezet.

Afdeling 3. De grondwetsherziening van 1988 als tweede scharniermoment

Hoewel tijdens de derde staatshervorming in 1988-1989 vooral het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vorm krijgt, gaat de aandacht van de auteur uit naar twee grondwetswijzigingen. Vooreerst werd artikel 59bis Grondwet⁷⁰ gewijzigd waardoor de bevoegdheid inzake onderwijs aan de gemeenschappen werd toevertrouwd: ze verwerven, op drie uitzonderingen na die tot de federale bevoegdheid blijven⁷¹, een volledige regelgevende en uitvoerende bevoegdheid aangaande onderwijszaken.⁷²

Ten tweede geeft artikel 17 Grondwet⁷³ een nieuwe beschrijving van de vrijheid van onderwijs waardoor belangrijke beginselen van het Schoolpact worden geconstitutionaliseerd. Belangrijk zijn onder andere de neutraliteit van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en het recht voor het gesubsidieerd officieel onderwijs om het door de provinciale en lokale besturen verstrekte onderwijs op een levensbeschouwelijk concept te gronden.⁷⁴

Afdeling 4. De huidige situatie van bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs

Met de grondwetsherziening van 1988 beschikken de gemeenschappen voortaan over een (gedeelde) exclusieve bevoegdheid inzake onderwijs. De bevoegdheid is niet volledig exclusief omdat de federale overheid bevoegd blijft in drie onderwijsmateries: het bepalen van het begin en einde van de

⁶⁸ R. VERSTEGEN, L. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen, 1997, 3.

⁶⁹ Art. 59bis, §1, 2° ingevoegd bij grondwetswijziging van 24 december 1970, BS 21 december 1970.

⁷⁰ In de in 1994 gecoördineerde Grondwet is artikel 59bis, §2 thans artikel 127 GW geworden.

⁷¹ *Infra* 27.

⁷² R. VERSTEGEN, “De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs”, *TBP*, 1990, 4.

⁷³ In de in 1994 gecoördineerde Grondwet is artikel 17 nu artikel 24 GW geworden.

⁷⁴ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 17.

leerplicht, het bepalen van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's en de pensioenregeling.

Onderafdeling 1. De materiële bevoegdheid van de gemeenschappen

Artikel 127, §1, eerste lid GW⁷⁵ draagt de bevoegdheden inzake onderwijs, op drie beperkte uitzondering na, over aan de Vlaamse en de Franse Gemeenschap:

“De raden van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, ieder van hem betreft, bij decreet:

1° [...];

2° het onderwijs, met uitsluiting van [...];

3° [...].”

Artikel 130, §1, eerste lid, 3° GW doet dit voor de Duitstalige Gemeenschap:

“Het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap regelt bij decreet:

1° [...];

2° [...];

3° het onderwijs, binnen de grenzen bepaald in artikel 127, §1, eerste lid, 2°;

4° [...];

5° [...].”

Onderafdeling 2. De territoriale bevoegdheid van de gemeenschappen

De decreten die de gemeenschappen in het kader van hun onderwijsbevoegdheid uitvaardigen, hebben, overeenkomstig artikel 127, §2 GW volle werking op de onderwijsinstellingen en de rechtsonderhorigen van het grondgebied van de ééntalige gebieden.⁷⁶

Op de onderwijsinstellingen, gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, zijn de decreten slechts van toepassing ingeval zij wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap.⁷⁷ De Vlaamse en de Franstalige Gemeenschap zijn aldus respectievelijk bevoegd voor het Nederlandstalig en Franstalig secundair onderwijs in de

⁷⁵ Voormalig artikel 59bis, §2 GW.

⁷⁶ K. RIMANQUE, *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen. 2004-2005*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 290.

⁷⁷ Artikel 127, §2 GW.

negentien Brusselse gemeenten. Artikel 130 GW regelt de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap.

Onderafdeling 3. De normatieve bevoegdheid

Artikel 24, §5 GW bepaalt dat de grondregelen en basisbepalingen inzake het onderwijs door ofwel de gemeenschapsparlamenten ofwel de federale wetgevende macht moet worden vastgesteld:

“De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.”

De grondwetgever heeft het als een wezenlijke bescherming van de vrijheid van onderwijs gezien dat alle essentiële bepalingen van de regelgeving inzake onderwijs door een democratisch verkozen wetgevende vergadering zouden worden goedgekeurd. De tussenkomst van de decreetgever is aldus verplicht. Dit is wat het legaliteitsbeginsel wordt genoemd.⁷⁸ De vraag is nu wat onder die essentiële bepalingen moet worden begrepen of anders gesteld: wat veronderstelt de Grondwet dat absoluut bij decreet moet worden geregeld en wat kan daarentegen in een besluit worden gegoten?⁷⁹ Klare wijn wordt niet geschonken. Op dit voormeld leerstuk – hoewel zeer interessant – wordt niet verder ingegaan. De bespreking van de betekenis en de draagwijdte van het legaliteitsbeginsel valt immers buiten het bestek van deze masterproef.

Voor het belang van de masterproef kan het hier volstaan om te verwijzen naar een arrest van de Raad van State van 26 januari 2006⁸⁰. Verzoekster voert de schending aan van artikel 24, §5 GW. Volgens haar had de Vlaamse regering niet de bevoegdheid om de aflevering van oriënteringsattesten, en de clausulering, bij besluit te regelen, doordat het essentiële elementen van de inrichting van het onderwijs betreffen en krachtens de ingeroepen grondwetsbepaling de inrichting van het onderwijs door het decreet wordt geregeld. De Raad van State concludeert dat:

“[...] het oriënteringsattest B [...] evenzeer bestaanbaar is met de bevoegdheidsverdeling inzake onderwijs [...]”

⁷⁸ R. VERSTEGEN, L. VENY, W. RAUWS en D. DELI, *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen, 1997, 8.

⁷⁹ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 100.

⁸⁰ RvS 26 januari 2006, nr. 154.152, Roelandt.

Het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs mag dus, zonder het legaliteitsbeginsel te miskennen, de regels met betrekking tot de oriënteringsattesten, eveneens die met clausuleringseffect, vaststellen of uitvoeren.⁸¹

Onderafdeling 4. De restbevoegdheid van de federale overheid

Hoewel de gemeenschappen over een ruime bevoegdheid beschikken inzake onderwijs, heeft de grondwetgever in artikel 127, §1, eerste lid, 2° GW drie materies voorbehouden voor de federale wetgevende macht. Het betreft de bepaling van het begin en einde van de leerplicht, het bepalen van de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's en de pensioenreglementering.

Hier wordt niet verder op ingegaan want niet relevant voor het eigenlijke thema van de masterproef.

⁸¹ L. M. VENY, *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, voetnoot nr. 295, 102.

Hoofdstuk 2. Enkele juridische beschouwingen in de relatie tussen de leerling en de school

Bij het betwisten van examenresultaten komen leerling en school tegenover elkaar te staan. Het is daarom nuttig om de juridische relatie tussen de leerling en de school nader te bekijken. In de rechtspraak en de rechtsleer vloeide al heel veel inkt over het statuut van de vrije onderwijsinstellingen en de invulling van het begrip ‘*administratieve overheid*’ van artikel 14, §1 RvS-Wet. De decreetgever moet een aandachtige lezer geweest zijn van voormeld debat want hij koos bewust niet voor het begrip ‘*administratieve overheid*’ maar voor ‘*bestuursinstantie*’ in het Openbaarheidsdecreet. In dit hoofdstuk zal de evolutie van beide begripsinvullingen worden geschetst. Vooreerst wordt heel kort stilgestaan bij de maatschappelijke trend van juridisering en het spanningsveld tussen pedagogie en recht.

Afdeling 1. Naar een juridisering van het secundair onderwijs

Het zou de auteur te ver leiden om een rechtssociologische analyse te maken van de juridisering van de samenleving of concreter van het (secundair) onderwijs of om op zoek te gaan naar allesomvattende verklaringen hiervoor. In de volgende bespreking is het enkel de bedoeling om aan te tonen dat die trend zich wel degelijk heeft in- en verdergezet in het onderwijs.

Onderafdeling 1. Juridisering: een begripsomschrijving

Het begrip ‘juridisering’ wordt op vele manieren ingevuld. De auteur sluit zich aan bij de begripsomschrijving van VERBEECK⁸². Hij omschrijft juridisering immers als “*het ontwikkelingsproces in een samenleving die sociaal gedrag en maatschappelijke verhoudingen in toenemende mate in een formeel en steeds gedetailleerder regelsysteem onderbrengt (transformatie) en die het primaat in de ordening van dergelijke maatschappelijke verhoudingen doet verschuiven naar het juridische met uitsluiting van alternatieven (dominantie)*”.

Binnen het onderwijs is er heden een kluwen aan regeltjes. Hierbij valt te denken aan onder meer de regels met betrekking tot het inschrijven, de uitsluiting, de schoolkosten, het betwisten van de beslissing van de delibererende klassenraad, enzovoort. De auteur doelt met juridisering (in het onderwijs) net op die (toenemende) regulering en het feit dat de drempel om naar de rechter (zowel de gewone als de bestuurlijke) te stappen wordt verlaagd.

⁸² B. VERBEECK, *Juridisering en deregulering in onderwijs*, Doctoraal proefschrift rechten, Universiteit Gent, 2007.

Onderafdeling 2. De juridisering van de samenleving

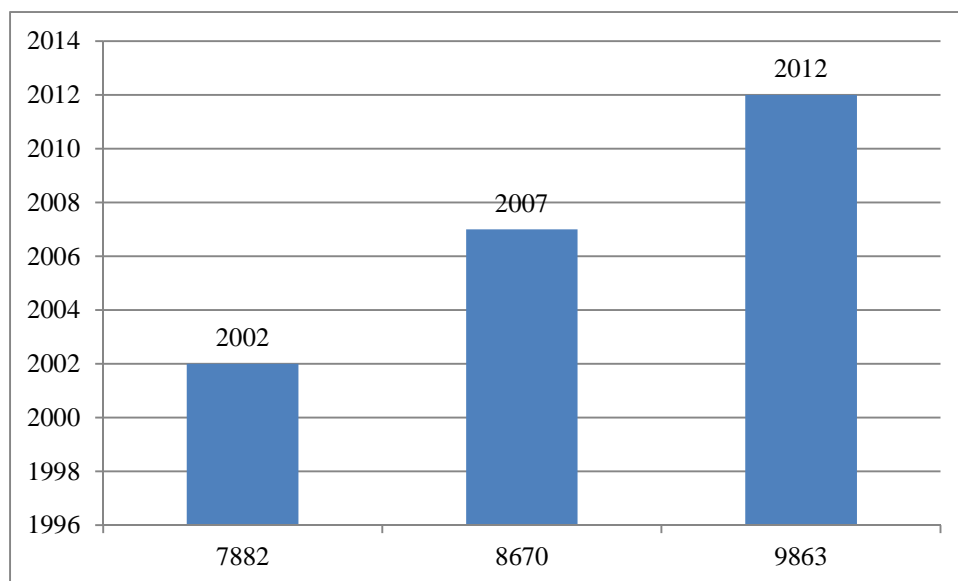
De trend van juridisering kan met heel veel cijfers worden gestaafd: het aantal juridische actoren (zoals advocaten, zittende en staande magistraten, bedrijfsjuristen, ...), het aantal afgestudeerde juristen, het aantal bij de rechter aanhangig gemaakte zaken, het aantal wettelijke regels (wetten, decreten, verordeningen, besluiten, ...), de mogelijkheden om juridisch verzet aan te tekenen tegen beslissingen van overheden (bijvoorbeeld de recent opgerichte Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen), enzovoort.⁸³

De auteur beperkt zich tot het in beeld brengen van drie trends.

§ 1. De evolutie van het aantal advocaten

Gesteund op de jaarverslagen van de Orde van Vlaamse Balies⁸⁴, komt de auteur tot volgende cijfers:

Grafiek 3. Evolutie aantal advocaten – Orde van Vlaamse Balies



Uit de bovenstaande grafiek kan afgeleid worden dat, aan Vlaamse zijde, op 10 jaar tijd het aantal advocaten met een kwart is toegenomen (stijging van 25,13%).

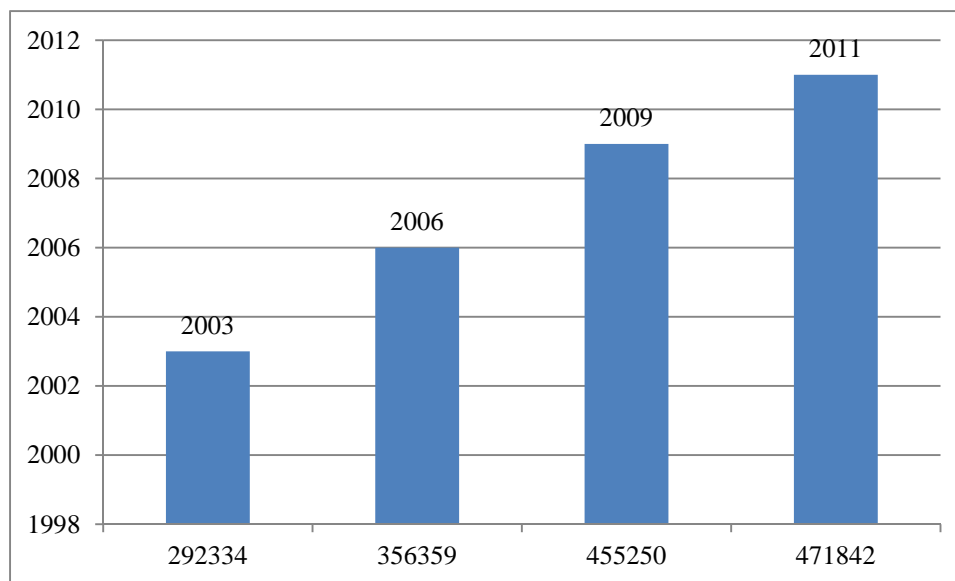
⁸³ K. VAN AEKEN, “Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving” in VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een probleemverkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, 15.

⁸⁴ De jaarverslagen van de Orde van de Vlaamse Balies, te consulteren op: www.advocaat.be.

§ 2. De evolutie van het aantal nieuwe zaken voor het vrederecht

De mondige en beter geïnformeerde burger schuwt niet langer de toegang tot de rechter. Om dit aan te tonen, kiest de auteur bewust om de evolutie van het aantal nieuwe zaken die ingeleid worden bij de Belgische vrederechter in beeld te brengen.⁸⁵ De vrederechter is immers de rechter die het dichtst bij de bevolking staat.

Grafiek 4. Evolutie aantal nieuwe zaken voor het vrederecht



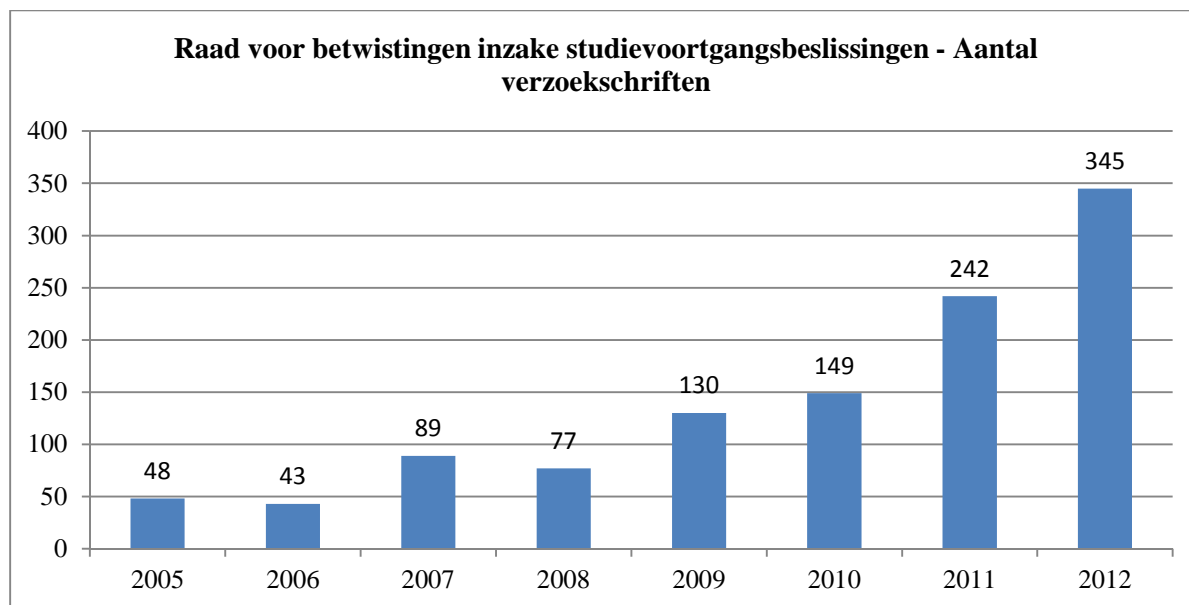
Uit de bovenstaande grafiek is duidelijk op te maken dat er steeds meer en meer beroep wordt gedaan op de vrederechter. Sinds 2003 is er een stijging van maar liefst 61,41%.

§ 3. De evolutie van het aantal verzoekschriften ingediend bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen

Het Decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de medezeggenschap in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (BS 10 juni 2004) heeft, voor wat het hoger onderwijs betreft, de oprichting mogelijk gemaakt van een onderwijseigen administratief rechtscollege. Deze Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen (voorheen: de Raad voor examenbetwistingen) doet vanaf 2005 uitspraak over allerlei aangelegenheden die een invloed hebben op de studievoortgang van een student in het hoger onderwijs.

⁸⁵ Justitie in cijfers 2012, te consulteren op: http://justitie.belgium.be/nl/binaries/0210_JIC2012_NL_tcm265-230185.pdf.

Grafiek 5. Evolutie van het aantal verzoekschriften die ingediend werden bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen⁸⁶



Uit grafiek 5 is een duidelijke toename vast te stellen van het aantal verzoekschriften dat sedert zijn oprichting werd ingediend bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

Cijfers liegen niet. Het belang van het recht neemt toe en dit wordt door niemand nog betwist. Op winst beluste organisaties spelen hier zelfs creatief op in, met de steun van de Orde van Vlaamse Balies: vanaf 2 mei 2014 kan je iemand via de Vivabox ‘Samen naar de Advocaat’ een raadpleging schenken bij de advocaat.⁸⁷

Onderafdeling 3. De juridisering van het secundair onderwijs

Historisch gezien profileerde de school zich als een instelling met een nagenoeg absolute machtspositie, gekenmerkt door beslotenheid en onaantastbaarheid. Tussen de school en de leerling was er hoe dan ook een zekere machtsverhouding. Er was eveneens een onvoorwaardelijk vertrouwen in het onderwijs, de school en de leerkracht.

Zowel de machtspositie als het blind vertrouwen is in de loop der jaren weggeëbd ten gevolge van algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Toegenomen uitgewerkte regelgeving met betrekking tot de rechtsbescherming, de toegenomen mondigheid van de burger, een groter rechtsbesef om het

⁸⁶ De verslagboeken van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/raad/Jaarverslaggevingen.htm>.

⁸⁷ De Standaard, “Geef eens een ‘raadpleging advocaat’ cadeau!”, 14 maart 2014, te consulteren op: http://www.standaard.be/cnt/dmf20140314_012.

ongenoegen in verband met een beslissing van de delibererende klassenraad te uiten, drempelverlaging om naar de rechter te stappen, de succesverhalen van zij die in beroep gaan tegen een beslissing van de delibererende klassenraad, ... maken dat het recht meer en meer zijn intrede doet in het onderwijs.⁸⁸

Desondanks de bovenstaande vaststelling, is duidelijk uit de memorie van toelichting bij het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling⁸⁹ af te leiden, dat het niet de bedoeling is van de decreetgever om de juridisering van het onderwijs in de hand te werken, noch om evenwichten in de verhouding tussen onderwijsverstrekker en onderwijsgebruiker te doorbreken. Wel integendeel: volgens de overheid moet het mogelijk zijn de onderwijsverstrekking en onderwijsloopbanen te optimaliseren en het conflictpotentieel te verminderen door het accent te leggen op betere communicatie van rechten en plichten en op motivering en objectiviteit van beslissingen.⁹⁰

De Vlaamse Onderwijsraad (hierna: VLOR) is echter de mening toegedaan dat de tekst van het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling effectief de juridisering in het onderwijs in de hand werkt. Volgens de VLOR liggen in de bepalingen van het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling veel kiemen voor juridisering. De wijze waarop het verloop van de procedure geformuleerd is, wekt alvast de indruk dat ouders (of betrokken personen) over de nodige juridische competenties moeten beschikken of de weg vinden naar een advocaat (zie bijvoorbeeld in art. II.5 ‘... die de rechten van verdediging waarborgt ... of in art. II.9: ‘... afwijzing van het beroep op grond van onontvankelijkheid ...’). De formulering geeft blijk van een sterk technisch-juridische benadering die in de alledaagse schoolpraktijk moeilijk haalbaar is.⁹¹

Het woord ‘juridisering’ wordt misschien wel gemakkelijk in de mond genomen. Toch stelt de auteur dat, naar analogie met het spreekwoord ‘de gelegenheid maakt de dief’, de onderwijsgebruiker heden ten dage gefaciliteerd wordt om de (administratieve) beslissing van de delibererende klassenraad door een rechter te laten toetsen op zijn wettelijkheid.

De pedagogische verhouding, die gebaseerd was op vertrouwen, maakt meer en meer plaats voor een juridische verhouding, gebaseerd op feiten en aantoonbaarheid. Recht en pedagogie moeten elkaar kunnen verstaan, waarbij naar een correct evenwicht moet worden gezocht.

⁸⁸ D. DELI, “De rechtsverhouding binnen het onderwijsgebeuren” in *Cahiers voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 115.

⁸⁹ Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2421-1/4.

⁹⁰ Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2421-1, 4.

⁹¹ Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-2014, nr. 2421-1, 88.

Afdeling 2. De juridische constructie voor de leerling-schoolverhouding

Traditioneel wordt in de rechtsleer een onderscheid gemaakt tussen de (juridische) verhouding in het officieel onderwijs en het gesubsidieerd vrij onderwijs. In de rechtspraak en de rechtsleer wordt aangenomen dat de rechtsverhouding tussen de leerling en de vrije onderwijsinstelling van contractuele aard is terwijl de rechtsverhouding in het officieel onderwijs van publiekrechtelijke aard is. Het privaatrechtelijk karakter van het gesubsidieerd vrij onderwijs erkennen, impliceert andere rechtsgevolgen zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid *ratione materiae* van de Raad van State.⁹²

Luidens artikel 7 en artikel 14, §1 Rvs-Wet doet de afdeling administratie van de Raad van State immers, bij wijze van arresten in de gevallen voorzien bij deze wet en de bijzondere wetten, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden *administratieve overheden*.

De annulatiebevoegdheid van de Raad van State wordt in eerste instantie begrensd door het begrip ‘administratieve overheid’. In de kantlijn hiervan is in herinnering te brengen dat, voor wat de ontvankelijkheid betreft, het voorwerp van het beroep een (administratieve) rechtshandeling moet betreffen die eenzijdig verbindend en onmiddellijk uitvoerbaar is. Wederkerige overeenkomsten, zelfs gesloten door een administratieve overheid, en handelingen, gesteld buiten haar taken van algemeen belang, die derden niet eenzijdig binden, zijn geen administratieve overheidshandelingen en kunnen dus niet worden aangevochten voor de Raad van State.

Het gesubsidieerd vrij onderwijs is niet altijd volmondig beschouwd geweest als een administratieve overheid. Het debat draaide rond de invulling van het begrip ‘administratieve overheid’ zoals vermeld in artikel 14, §1 RvS-Wet. Hierna volgt een chronologisch overzicht van de welles-nietes discussie met als rode draad de ontwikkeling van het begrip ‘administratieve overheid’.

Voor wat het officieel onderwijs betreft, is er alvast geen vuiltje aan de lucht.

Onderafdeling 1. Administratieve overheid: begripsomschrijving⁹³

Zowel in de wetgeving als in de parlementaire voorbereidingen is er tot op heden geen definitie van het begrip ‘administratieve overheid’. Het begrip werd door de jaren heen, noodzakelijkerwijs,

⁹² L. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, die Keure, 1990, 7 en 22.

⁹³ J. BAERT, “La qualification d’*autorité administrative des établissements d’enseignement*”, in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l’enseignement?*, Namen, Faculté de Droit, 1994, 164-165.

ingevuld door de rechtspraak. Ook het Hof van Cassatie mengde zich in de debatten. De grens tussen de rechterlijke macht (Hof van Cassatie) en de uitvoerende macht (Raad van State) werd op de proef gesteld.

§ 1. Het organieke criterium

Het organieke criterium houdt verband met de aard van de instelling die de handeling heeft gesteld. Administratieve overheden zijn dan die organen die deel uitmaken van de uitvoerende macht in organieke zin of onder de uitvoerende macht ressorteren.

Twee criteria kunnen worden onderscheiden. Omschreven in vraagvorm betreft het volgende vragen:

1. Werd de instelling opgericht door de overheid of, tenminste, door haar erkend?
2. Oefent de overheid op enigerlei toezicht uit op de instelling, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijk toezicht of door middel van een regeringscommissaris of, onrechtstreeks, doordat de overheid de organen van de instellingen samenstelt of bemant?

Bij bevestigend antwoord op beide vragen kan er worden besloten dat de betrokken instelling een administratieve overheid is. Vrije onderwijsinstellingen kunnen niet op basis van het organieke criterium worden beschouwd als een administratieve overheid omdat zij niet werden opgericht door de overheid of door haar werden erkend.

§ 2. Het functionele criterium

Het functionele criterium houdt verband met de aard of de bevoegdheid van de instelling. Opnieuw kunnen twee criteria worden onderscheiden. In vraagvorm betreft het:

1. Vervult de instelling een opdracht van algemeen belang of verzekert de instelling een openbare dienst?
2. Heeft de instelling de bevoegdheid om eenzijdige en bindende gezagshandelingen te stellen?

Ook al gaat het om een instelling opgericht op privé-initiatief die organiek niet behoort tot de uitvoerende macht, kunnen die toch beschouwd worden als een administratieve overheid, op voorwaarde van een positief antwoord op de bovenstaande vragen.

§ 3. *Organiek versus functioneel = Raad van State versus Hof van Cassatie: wie wint?*

De Raad van State en het Hof van Cassatie hielden er aanvankelijk een tegenstrijdig standpunt op na welk criterium moest worden gehanteerd om een vrije onderwijsinstelling te beschouwen als een administratieve overheid. *Infra*⁹⁴ wordt hier in detail op ingegaan. Hier volstaat een korte bespreking van de verschillende visies.

Zo legde de Raad van State de klemtoon op het organieke criterium. Hij onderzocht in eerste instantie de oorsprong van de instelling en de toezichtsbevoegdheid van de overheid. Ontbrak het organieke verband, dan wees de Raad van State zijn bevoegdheid af.

In de loop der jaren won het functionele criterium aan belang en was de bevoegdheid om eenzijdig verbindende beslissingen te nemen, doorslaggevend. Toch was dit niet uitsluitend te zijn: ook zonder de bevoegdheid om eenzijdig verbindende beslissingen te nemen, beschouwde de Raad van State in zijn arrest NV EGTA CONTRACTORS ANTWERPEN van 1 juni 1993⁹⁵ een privaatrechtelijke instelling als een administratieve overheid.

Voor het Hof van Cassatie was de bevoegdheid om eenzijdig bindende beslissingen te nemen de *conditio sine qua non* opdat een privaatrechtelijke organisatie als een administratieve overheid zou kunnen worden beschouwd.⁹⁶

Hoe dan ook, anno 2014 stellen we vast dat, wat de motivatie ook is, zowel de Raad van State als het Hof van Cassatie vrije onderwijsinstellingen beschouwen als administratieve overheden voor wat betreft het examencontentieux. Het Decreet Rechtspositie Leerling brengt alvast geen soelaas.⁹⁷

Onderafdeling 2. Het (gesubsidieerd) officieel onderwijs

In de rechtsleer lijkt er geen discussie te bestaan over de vraag in hoeverre officiële onderwijsinstellingen worden beschouwd als administratieve overheden waardoor de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van beroepen tegen de beslissing van de delibererende klassenraad.

Instellingen van het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap en onderwijsinstellingen die namens de Gemeenschappen onderwijs inrichten, zijn immers krachtens artikel 24, §2 GW door de bijzondere wetgever als autonome organen opgericht. Dit betekent dat de officiële

⁹⁴ *Infra* 36.

⁹⁵ RvS 1 juni 1993, nr. 43.109, NV Egta Contractors Antwerpen.

⁹⁶ Cass., 14 februari 1997, NV Gimvindus, nr. C960211N.

⁹⁷ *Infra* 40.

onderwijsinstellingen organiek verbonden zijn met de overheid en aldus onmiskenbaar administratieve overheden zijn.

Omdat de rechtshandelingen van het gesubsidieerd officieel onderwijs gesteld worden door een administratieve overheid, met name de provincie of de gemeente (of IVA's⁹⁸, ...) die uiteraard zelf administratieve overheden zijn, wordt ook hier niet betwist dat de Raad van State kennis kan nemen van het handelen van deze instellingen.⁹⁹

Onderafdeling 3. Het (gesubsidieerd) vrij onderwijs

Vrije onderwijsinstellingen zijn opgericht op zuiver privé-initiatief overeenkomstig de vrijheid van onderwijs zoals vervat in artikel 24, §1 GW. Ze worden echter geassocieerd met de overheid omwille van hun opdracht van algemeen belang. Over de jaren heen werd, zowel in de rechtspraak als in de rechtswetenschap, meermaals de vraag gesteld of vrije onderwijsinstellingen als administratieve overheden kunnen worden beschouwd waarbij de onderwijsgebruiker op rechtsbescherming kan rekenen die de Raad van State biedt.

Hierna volgt een beknopt chronologisch overzicht van de bedoelde rechtspraak.

§ 1. Het arrest SCHEUERMANN

Het arrest SCHEUERMANN van 27 juli 1979¹⁰⁰ geldt ontegensprekelijk als een mijlpaal. In dit arrest kwam de Raad van State voor het eerst tot de overweging dat privaatrechtelijke rechtspersonen – en aldus ook vrije onderwijsinstellingen – onder bepaalde omstandigheden ook als administratieve overheden moeten worden beschouwd.¹⁰¹ Hoewel de Raad in voormeld arrest uiteindelijk oordeelde dat het Limburgs Universitair Centrum een administratieve overheid was op grond van organieke elementen (oprichting door de wet, vernietigingstoezicht van de regering), heeft de overweging niettemin de latere evolutie in de rechtspraak met betrekking tot de interpretatie van het begrip administratieve overheid verregaand bepaald.¹⁰²

⁹⁸ In sommige gemeenten of steden wordt een Intern Verzelfstandigd Agentschap belast met onderwijs (bijvoorbeeld in Gent).

⁹⁹ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 324.

¹⁰⁰ RvS 27 juli 1979, nr. 19.776, Scheuermann.

¹⁰¹ J. NEUTS en B. VERBEECK, “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse”, *TORB* 2006-07, 432.

¹⁰² J. HOEFFLER, “L’attribution aux universités d’une parcelle de la puissance publique”, *JT* 1982, 631.

§ 2. Het arrest FRANSSENS

In het arrest FRANSSENS van 16 oktober 1981¹⁰³ en navolgende¹⁰⁴ verklaarde de Nederlandstalige kamer van de Raad van State zich voor het eerst bevoegd om kennis te nemen van een vordering tot nietigverklaring van een beslissing van een examencommissie van een vrije universiteit. Vrije onderwijsinstellingen zijn bevoegd om, ter verwezenlijking van doeleinden die van algemeen belang zijn, aan anderen eenzijdig bindende verplichtingen op te leggen zodat zij kunnen worden beschouwd als functionele openbare diensten.

In het licht van deze masterproef verdient het arrest DUYMELINCK EN HACQUART van 10 februari 1987¹⁰⁵ een bijzondere vermelding aangezien dit een eerste arrest was met betrekking tot een examenbetwisting in het secundair onderwijs waarin de Raad van State de vrije onderwijsinstelling beschouwde als een administratieve overheid.

§ 3. Het arrest DESCHUTTER

In het arrest DESCHUTTER van 13 februari 2001¹⁰⁶ veranderde de Raad van State echter radicaal van koers. Aanleiding hiervoor was de discrepantie van de rechtspraak inzake examenbetwistingen van vrije onderwijsinstellingen tussen de Nederlandstalige en de Franstalige Kamers van de Raad van State.

De laatstgenoemde was terughoudender bij de kwalificatie van vrije onderwijsinstellingen als administratieve overheid terwijl de Nederlandstalige Kamer zich bevoegd verklaarde voor alle examenbetwistingen. Aanvankelijk verklaarde de Franstalige Kamer zich enkel bevoegd indien het diploma toegang geeft tot een gereguleerd beroep of tot een betrekking in een overheidsdienst. Omdat de examenbeslissingen in het secundair onderwijs, zelfs al worden ze bekroond met een getuigschrift, geen rechtstreekse toegang geven tot een voormeld beroep of betrekking, verklaarde de Franstalige Kamer zich onbevoegd.¹⁰⁷

De discrepantie leidde uiteindelijk tot een uitspraak van de Algemene Vergadering van de afdeling Administratie waarin de Raad van State zich voortaan onbevoegd verklaarde om nog kennis te nemen van beslissingen van een examencommissie van een vrije onderwijsinstelling omdat zij geen

¹⁰³ RvS 16 oktober 1981, nr. 21.467, Franssens.

¹⁰⁴ Zie onder meer: RvS 10 februari 1987, nr. 27.512, Duymelinck en Hacquart.

¹⁰⁵ RvS 10 februari 1987, nr. 27.512, Duymelinck en Hacquaert (onuitg.).

¹⁰⁶ RvS 13 februari 2001, nr. 93.289, Deschutter.

¹⁰⁷ J. NEUTS en B. VERBEECK, "De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse", *TORB* 2006-07, 432.

administratieve overheden zouden zijn in de zin van artikel 14, §1 RvS-Wet. Het organiek verband was (terug) doorslaggevend.¹⁰⁸

§ 4. Het arrest MEULENIJZER

In een attributiegeschil¹⁰⁹ vernietigde het Hof van Cassatie in 2002 het arrest MEULENIJZER¹¹⁰ van de Raad van State waarin hij zich onbevoegd verklaarde om kennis te nemen van een beroep tegen een beslissing van een delibererende klassenraad van een vrije onderwijsinstelling.

Het Hof van Cassatie stelt duidelijk dat het niet-bestaan van een zuiver organiek verband geen voldoende voorwaarde is om de bevoegdheid van de Raad van State uit te sluiten, althans voor de instellingen die door de overheid (federale overheid, gemeenschappen, gewesten, provincies of gemeenten) erkend zijn. Over de niet-erkende instellingen spreekt het Hof zich niet uit.¹¹¹

Het Hof benadrukt twee voorwaarden die cumulatief moeten zijn vervuld opdat een erkende instelling als een administratieve overheid moet worden beschouwd en de Raad van State aldus bevoegd is:¹¹²

1. de werking van de instelling moet door de overheid worden bepaald en gecontroleerd;
2. zij moet beslissingen kunnen nemen die derden binden.

Op te merken valt dat het Hof niet zover is gegaan door te oordelen dat de Raad van State wel (terug) bevoegd is om zich uit te spreken over examenbetwistingen aan vrije onderwijsinstellingen.¹¹³ Het was dus uitkijken hoe de Raad van State ging reageren.

§ 5. Het arrest LOSEKE NEMBALEMBA

Behalve de Raad van State en het Hof van Cassatie, werd ook het Grondwettelijk Hof¹¹⁴ in de discussie betrokken en gepolst naar een standpunt.

¹⁰⁸ X. DELGRANGE, “Le conseil d’Etat décline toute compétence à l’égard des établissements d’enseignement libre. Vers l’abandon du critère fonctionnel pour définir l’autorité administrative?”, (noot onder RvS 13 februari 2001, nr. 93.289, Deschutter), *RRD* 2001, 536.

¹⁰⁹ Cass., 6 september 2002, Meulenijzer, nr. C010382N.

¹¹⁰ RvS 12 juni 2001, nr. 96.316, Meulenijzer.

¹¹¹ B. VERBEECK, “De Raad van State en het vrij gesubsidieerd onderwijs: onzekerheid opnieuw troef?”, *CDPK* 2003, 98.

¹¹² Cass., 6 september 2002, Meulenijzer, nr. C010382N.

¹¹³ B. VERBEECK, “De Raad van State en het vrij gesubsidieerd onderwijs: onzekerheid opnieuw troef?”, *CDPK* 2003, 98.

¹¹⁴ Voorheen: Arbitragehof.

In het arrest LOSEKE NEMBALEMBA¹¹⁵ stelde de Raad van State een prejudiciële vraag.

Loseke Nembalembe vorderde voor de Raad van State immers de vernietiging van de weigering van de Université libre de Bruxelles (U.L.B.) om haar een getuigschrift uit te reiken voor toegang tot de studie van de tweede cyclus tandheelkunde en haar in te schrijven in de eerste licentie tandheelkunde. Aangezien de bevoegdheid van de Raad van State werd betwist op grond van het arrest DESCHUTTER, werd - ingeval van niet-bevoegdheid van dat rechtscollege - de vraag gesteld van een eventuele discriminatie onder de studenten naargelang zij in een officiële of een vrije instelling college lopen.

Het Grondwettelijk Hof stelt in haar arrest LOSEKE NEMBALEMBA¹¹⁶ dat de commissie voor het uitreiken van getuigschriften voor de studie tandheelkunde een orgaan is dat is opgericht met toepassing van het artikel 11, §7 van het Decreet van 5 september 1994 tot regeling van de universitaire studies en de academische graden en aldus een administratieve overheid is.

Volgens de bovenvermelde bepaling wordt in elk van de universiteiten die de studie tandheelkunde organiseren, een dergelijke commissie ingesteld. De decreetgever heeft aldus alle studenten tandheelkunde op dezelfde manier behandeld met betrekking tot de mogelijkheid om toegang te krijgen tot de tweede studiecycclus, ongeacht of zij aan een vrije universiteit of aan een gemeenschapsuniversiteit studeren.

Artikel 24, §4 GW dat de gelijkheid tussen de studenten waarborgt, zou worden miskend indien de commissies de verdiensten van de studenten verschillend zouden beoordelen naargelang de rechtstoestand van de universiteit waar zij college volgen.

Uit de prejudiciële vraag volgt evenwel dat de studenten van een gemeenschapsuniversiteit het bindend ongunstig advies van de commissie voor de Raad van State kunnen aanvechten, terwijl de studenten van een vrije universiteit zich niet tot de Raad van State zouden kunnen wenden om reden dat de commissie waarvan zij dergelijk advies betwisten, is ingesteld in de schoot van een (vrije) universiteit die geen administratieve overheid is (cfr arrest DESCHUTTER).

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in haar arrest dat:

- [...] *L'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat viole les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution s'il est interprété comme ne permettant pas à l'étudiant d'une université*

¹¹⁵ RvS 3 oktober 2001, nr. 99.417, V. Loseke Nembalembe.

¹¹⁶ GwH 9 april 2003, nr. 41/2003, V. Loseke Nembalembe.

libre d'attaquer devant le Conseil d'Etat les avis donnés par la commission de délivrance des attestations [...];

- *La même disposition ne viole pas les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution si elle est interprétée comme permettant à l'étudiant d'une université libre d'attaquer devant le Conseil d'Etat les avis donnés par cette commission.[...]"*

Volgens het Hof zijn vrije onderwijsinstellingen, ingericht volgens decreet, dus administratieve overheden en moeten hun leerlingen evenals de mogelijkheid hebben om een beslissing van die onderwijsinstellingen aan te vechten voor de Raad van State.

§ 6. Het arrest HOFMANS

Met het arrest HOFMANS van 8 oktober 2002¹¹⁷ verklaarde de Raad van State zich alvast terug bevoegd voor examenbetwistingen in het gesubsidieerd vrij onderwijs, hoewel het niet duidelijk is in hoeverre de Raad zich hierbij steunde op de theorie die het Hof van Cassatie ontwikkelde in het arrest MEULENIJZER.¹¹⁸ De Raad verwijst in zijn arrest HOFMANS naar vroegere arresten waarin hij heeft aangenomen dat vrije onderwijsinstellingen op privé initiatief georganiseerde diensten zijn aan wie de overheid een taak van algemeen belang heeft toevertrouwd, met andere woorden een functionele openbare dienst, en die aldus een deel van het openbaar gezag uitoefenen, waardoor de handelingen die zij in dat kader stellen binnen de bevoegdheid van de Raad van State kunnen vallen. Bovendien heeft hij met betrekking tot examengeschillen in het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn rechtsmacht reeds meermaals aanvaard.

In navolgende arresten¹¹⁹ bevestigde de Raad van State, zowel de Nederlandstalige als de Franstalige Kamer, zijn (herwonnen) bevoegdheid ten aanzien van examenbeslissingen van vrije onderwijsinstellingen.¹²⁰

Onderafdeling 4. Rechtspraak op een helling?

Op welke redenen de Raad van State en het Hof van Cassatie zich steunen, leerlingen uit vrije onderwijsinstellingen kunnen een annulatieberoep tegen een examenbeslissing van de delibererende

¹¹⁷ RvS 8 oktober 2002, nr. 111.088, Hofmans.

¹¹⁸ J. NEUTS en B. VERBEECK, "De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse", *TORB* 2006-07, 433.

¹¹⁹ Zie o.a.: RvS 4 juni 2003, nr. 120.131, Zitoumi; RvS 4 juni 2003, nr. 120.143, Van den Brande; RvS 9 oktober 2003, nr. 124.078, De Brouwer.

¹²⁰ J. NEUTS en B. VERBEECK, "De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse", *TORB* 2006-07, 434.

klassenraad inleiden bij de Raad van State. Net als het doek lijkt te vallen, leek de decreetgever zich te mengen in de discussie. Met het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling leek de geëvolueerde rechtspraak immers op een helling komen te staan.

Artikel V.28, laatste alinea Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling stelt immers dat *“na uitputting van het beroep, finaal naar de Raad van State kan worden getrokken behoudens in het vrij onderwijs waar leerlingen of hun ouders zich na het doorlopen van de procedure enkel tot de burgerlijke rechtbank zouden kunnen wenden”*.

In het Decreet Rechtspositie Leerling is bovenvermelde passus niet meer te lezen. In het Ontwerpdecreet Rechtspositie Leerling werden met name de verdere juridische beroepsmogelijkheden na de interne beroepen tegen een definitieve uitsluiting en tegen een omstreden deliberatiebeslissing door elkaar gehaald. Bij tuchtmaatregelen worden de vrije scholen immers niet als een administratieve overheid beschouwd. Die maatregelen behoren tot de interne organisatie van een vrije school. De Raad van State stelt dit in een aantal arresten¹²¹ als volgt:

“[...] de beslissing tot toepassing van de tuchtregels welke thans door beoordeling aan de Raad worden voorgelegd er bijgevolg een lijkt zijn waaraan geen dwingende rechtsgevolgen aan zijn verbonden voor derden, maar die integendeel louter te begrijpen is als behorende tot de regels van de interne organisatie van de onderwijsinstelling” én dat “vrije onderwijsinstelling, opgericht op privé-initiatief, (...) in de verhouding met haar leerlingen een overeenkomst als basis (heeft). Bijgevolg is de rechtsverhouding tussen beide partijen in beginsel van contractuele aard en geschillen over die contractuele rechtsverhouding betreffen burgerlijke rechten waarvoor overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet uitsluitend de gewone rechter bevoegd is. [...]”

Bij beroep tegen een definitieve uitsluiting is dus niet de Raad van State bevoegd maar wel de burgerlijke rechter. Tegen een beslissing van de delibererende klassenraad kan, na uitputting van het interne beroep, beroep worden aangetekend bij de Raad van State door zowel onderwijsgebruikers uit het officieel als het gesubsidieerd vrij onderwijs. *Infra*¹²² zal worden uiteengezet dat zij eveneens terecht kunnen bij de burgerlijke rechter.

¹²¹ RvS 23 juli 2003, nr. 121.835, Onclincx; RvS 18 augustus 2010, nr. 206.914, Chirila; RvS 23 februari 2012, nr. 218.187, Bourguignon.

¹²² *Infra* 110.

Afdeling 3. Openbaarheid van bestuur in het Vlaams secundair onderwijs

Het Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur¹²³ regelt twee vormen van openbaarheid waarop de burger recht heeft. Enerzijds, is er de passieve openbaarheid die door artikel 32 GW wordt gewaarborgd. Het behelst hier de verplichting in hoofde van het bestuur om, ingeval de burger daarom vraagt, bepaalde bestuursdocumenten openbaar te maken. Het initiatief gaat dan uit van de burger. Die vorm van openbaarheid is het meest relevant voor scholen. Anderzijds, heeft de decreetgever bepaalde overheden ook een actieve openbaardingsplicht opgelegd, als onderdeel van de bevordering van bestuur. De actieve openbaarheid is krachtens artikel 28, § 1 Openbaarheidsdecreet enkel van toepassing op de instanties die zijn opgesomd in artikel 4, § 1, 2^o tot 8^o van datzelfde decreet. *Infra*¹²⁴ wordt een overzicht geboden van die instanties. Hier kan alvast besloten worden dat de scholen zelf niet onder de actieve openbaarheid vallen, evenmin als hun schoolbestuur op grond van die specifieke hoedanigheid. De actieve openbaarheid is wel van toepassing op onderwijsgerelateerde instellingen als de Vlaamse Gemeenschap, provincies en gemeenten, maar dan op grond van hun hoedanigheid van een in artikel 4, § 1 vermeld openbaar bestuur.¹²⁵

Analoog aan de discussie omtrent de invulling van het begrip ‘administratieve overheid’ in artikel 19, tweede lid RvS-Wet, is er in de rechtsliteratuur eveneens discussie omtrent de invulling van het begrip ‘bestuursinstantie’ in artikel 3 Openbaarheidsdecreet.

Voor het belang van de voorliggende masterproef bepaalt het Openbaarheidsdecreet immers dat de school verplicht is om de beroepsmogelijkheden te vermelden bij betwiste beslissingen van de delibererende klassenraad. Het vermelden van de beroepsmogelijkheden vervult een spilfunctie bij het aanreiken van een deugdelijke rechtsbescherming aan de bestuurde.¹²⁶ *Infra*¹²⁷ wordt hier uitvoeriger op ingegaan. Hierna wordt nagegaan in hoeverre het Openbaarheidsdecreet van toepassing is op de onderwijsinstellingen.

¹²³ Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 1 juli 2004; hierna: Openbaarheidsdecreet.

¹²⁴ *Infra* 46.

¹²⁵ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 351-352.

¹²⁶ D. WUYTS, “De verplichting van de Vlaamse onderwijsinstellingen tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden bij examen- en studievoortgangsbeslissingen”, *TORB* 2008-09, nr. 4, 282.

¹²⁷ *Infra* 92.

Onderafdeling 1. Bestuursinstantie: begripsomschrijving

Het Decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur¹²⁸ maakte gebruik van het flexibel en evolutief begrip ‘administratieve overheid’ om het personeel toepassingsgebied te bepalen. *Supra*¹²⁹ is gebleken dat de hoogste rechtscolleges echter moeite hadden om dit begrip eenduidig te interpreteren waardoor veel rechtszekerheid bestond. De Vlaamse decreetgever zag zich genoodzaakt om een nieuw decreet – het Openbaarheidsdecreet – op te stellen zodat het personele toepassingsgebied verduidelijkt kon worden.¹³⁰ Bovendien werd onder andere een aantal onnauwkeurigheden weggewerkt en werd tegelijkertijd de eerste pijler van het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie omgezet.¹³¹

Teneinde het personeel toepassingsgebied te omschrijven heeft de decreetgever bewust het begrip ‘administratieve overheid’, dat in de meeste andere openbaarheidsregelgevingen – in navolging van de term “administratieve overheid” in de RvS-Wet – nog wordt gebruikt, verlaten. Het laatstgenoemde begrip is door de jaren heen zeer flexibel benaderd en liet toe dat instellingen die op het eerste gezicht niet als overheden waren te beschouwen, toch de kwalificatie van ‘administratieve overheid’ konden krijgen zonder dat daardoor iets aan de wet moest worden veranderd. De overheid kiest er immers voor om steeds vaker gebruik te maken van privaatrechtelijke instellingen en privaatrechtelijke technieken om haar beleid te verwezenlijken. De afgrenzing van het overheidsoptreden is dus lang niet meer zo duidelijk als vroeger.¹³²

Om het begrip ‘bestuursinstantie’ in te vullen, heeft de decreetgever een beroep gedaan op de verschillende criteria die de Raad van State zelf in zijn rechtspraak heeft uitgewerkt, op de criteria die het Hof van Cassatie hanteert en op de criteria die voorkomen in de omschrijving van het begrip in het Verdrag van Aarhus.¹³³ Voor de afbakening van het toepassingsgebied heeft de decreetgever, enerzijds, voorzien in een definitie van het begrip ‘bestuursinstantie’ (artikel 3), waarbij het Openbaarheidsdecreet twee criteria onderscheidt – te weten het organieke en het functionele criterium – en, anderzijds, een opsomming gegeven van instanties waarop het Openbaarheidsdecreet van toepassing is (artikel 4, §1).

¹²⁸ Decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 15 juni 1999.

¹²⁹ *Supra* 36.

¹³⁰ B. LOOS, “In de relatie tot hun personeel zijn vrije gesubsidieerde hogeronderwijsinstellingen geen bestuursinstantie”, (noot onder RvS 6 december 2002, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool), *TORB* 2012-13, 89.

¹³¹ F. SCHRAM, “Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen”, *TORB* 2004-05, nr. 5, 432.

¹³² F. SCHRAM, “Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen”, *TORB* 2004-05, nr. 5, 433.

¹³³ F. SCHRAM, “Het begrip ‘bestuursinstantie’ en onderwijsinstellingen”, *TORB* 2012-13, 27.

§ 1. Het organieke criterium

Het organieke criterium is terug te vinden in artikel 3, 1°, eerste lid, a) en 3, 1°, eerste lid, b) Openbaarheidsdecreet:

“[...] Artikel 3

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder:

1° bestuursinstantie

a) een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie ;

*b) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door a);
[...]*”

Wie op grond van een organiek criterium onder het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet wordt gebracht, valt hieronder voor al zijn activiteiten.

§ 2. Het functionele criterium

In artikel 3, 1°, eerste lid, c) Openbaarheidsdecreet is het functionele criterium terug te vinden:

“[...] c) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen, voorzover zij door een bestuursinstantie in de zin van a) zijn belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang of voorzover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden.[...]”

Op grond van het functioneel criterium is het Openbaarheidsdecreet slechts van toepassing voor zover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden.

§ 3. Opsomming van de instanties

Artikel 4, § Openbaarheidsdecreet geeft tenslotte nog een opsomming van instanties waarop het Openbaarheidsdecreet van toepassing is:

“[...] § 1. Dit decreet is van toepassing op de volgende instanties:

1° het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen ;

2° de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest;

3° de gemeenten en de districten ;

4° de provincies;

5° de andere gemeentelijke en provinciale instellingen, met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk waarin één of meer gemeenten of de provincies minstens de helft van de stemmen in één van de beheersorganen heeft of de helft van de financiering voor haar rekening neemt ;

6° de verenigingen van provincies en gemeenten, bedoeld in de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales, en de samenwerkingsvormen zoals geregeld in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking;

7° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna OCMW's te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende OCMW's ;

8° de polders, bedoeld in de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, en de wateringen, bedoeld in de wet van 5 juli 1956 betreffende de wateringen ;

9° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten ;

10° alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.[...]"

Onderafdeling 2. Het (gesubsidieerd) officieel onderwijs

Zoals er nooit discussie was dat onderwijsinstellingen die tot het officieel onderwijs en het gesubsidieerd officieel onderwijs behoren, beschouwd werden als 'administratieve overheid' in de RvS-Wet, bestaat ook hier weinig discussie over het feit dat op grond van het organieke criterium het Openbaarheidsdecreet van toepassing is op het onderwijs dat wordt verstrekt door instellingen die worden ingericht door de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse provincies en de Vlaamse gemeenten. Het GO! onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap ressorteert immers onder punt 2° van de opsomming uit artikel 4, § 1, terwijl zowel het gemeentelijk als het provinciaal onderwijs zijn onder te brengen bij punt 5° van diezelfde oplijsting.¹³⁴

Onderafdeling 3. Het gesubsidieerd vrij onderwijs

De vraag die hier rijst is of vrije onderwijsinstellingen onder het organieke (artikel 3, 1°, eerste lid, b)) of functionele criterium (artikel 3, 1°, eerste lid, c)) vallen.

¹³⁴ D. WUYTS, "De verplichting van de Vlaamse onderwijsinstellingen tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden bij examen- en studievoortgangsbepalingen", *TORB* 2008-09, nr. 4, 283-284.

§ 1. Artikel 3, 1^o, eerste lid, b)

Het tweede criterium verruimt de definitie van bestuursinstantie zodat ook verschillende adviesorganen op de diverse bestuursniveaus onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen. Die organen werken meestal weliswaar onafhankelijk maar de algemene regels inzake werking en controle worden doorgaans vastgelegd door bestuursinstanties in de zin van artikel 3, 1^o, eerste lid, a), en daardoor vallen zijn onder de definitie zoals beschreven in artikel 3, 1^o, eerste lid, b). Het betreft onder andere de ministeriële kabinetten, de kabinetten en de persoonlijke secretariaten van de gouverneurs en de bestendige afgevaardigden en de burgemeesters en schepenen.¹³⁵

§ 2. Artikel 3, 1^o, eerste lid, c)

In de parlementaire stukken van het Ontwerpdecreet betreffende de openbaarheid van bestuur is te lezen dat *“de zinsnede “of voorzover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden” werd toegevoegd om onder meer de vrije onderwijsinstellingen te vatten, aangezien deze niet uitdrukkelijk worden belast met een taak van algemeen belang daar deze autonoom onderwijs inrichten op grond van artikel 24 van de Grondwet”*¹³⁶. Hieruit kan worden afgeleid dat de decreetgever de intentie had om de vrije onderwijsinstellingen onder het toepassingsgebied van artikel 3, 1^o, eerste lid, c) te plaatsen.

Hoewel uit de parlementaire stukken duidelijkheid voortvloeit, ontstond er in de rechtsleer toch discussie over de mate waarin vrije onderwijsinstellingen onder de regels van het Openbaarheidsdecreet vallen. SCHRAM¹³⁷ is de mening immers toegedaan dat het gesubsidieerd vrij onderwijs krachtens het tweede organieke criterium onder het Openbaarheidsdecreet ressorteert. Hij steunt zich hiervoor op het feit dat het gesubsidieerd vrij onderwijs in belangrijke mate aan werkingsregels is onderworpen die door de overheid worden opgelegd en gecontroleerd. Zo ging de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna genoemd: de beroepsinstantie) aan het twijfelen.

A. De beroepsinstantie

Aanvankelijk volgde de beroepsinstantie de visie van de decreetgever. In haar beslissing van 2005¹³⁸ stelt ze dat:

¹³⁵ Ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732-1, 10.

¹³⁶ Ontwerp van decreet betreffende de openbaarheid van bestuur, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1732-1, 10.

¹³⁷ Zie: F. SCHRAM, “Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen”, *TORB* 2004-05, nr. 5, 433.

¹³⁸ OVB/2005/96 van 29 november 2005.

“[...] private onderwijsinstellingen in overeenstemming met artikel 3, 1°, lid 1, c) maar onder het toepassingsgebied van het decreet vallen en tot openbaarmaking worden verplicht voorzover ze een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden [...]”

Dit betekent dat zij ten aanzien van de onderwijsgebruiker als een bestuursinstantie moet worden beschouwd, maar enkel voor examenbeslissingen en bijvoorbeeld niet voor tuchtbeslissingen of personeelsaangelegenheden. In de betrekkingen met hun personeel hebben zij geen eenzijdige, bindende beslissingsbevoegdheid en kunnen in die hoedanigheid dan ook niet worden beschouwd als bestuursinstanties. De dienstbetrekking tussen een vrije onderwijsinstelling en een personeelslid ontstaat immers uit een overeenkomst.¹³⁹

In de loop van de jaren vond echter een verschuiving plaats in de manier waarop de beroepsinstantie het toepassingsgebied *ratione personae* interpreteerde. Die verschuiving is het gevolg van enkele standpunten, ingenomen door bepaalde rechtsleer¹⁴⁰, dat vrije onderwijsinstellingen aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 3, 1°, eerste lid, b) voldoen en in hun geheel – dus ook ten aanzien van hun personeel – te beschouwen zijn als bestuursinstanties.¹⁴¹ De beroepsinstantie volgt de interpretatie van die rechtsleer en komt in haar beslissing in 2007¹⁴² tot het volgende besluit:

“[...] Overwegende dat het Sint-Theresiacollege behoort tot het net van het gesubsidieerd vrij onderwijs; dat kan worden vastgesteld dat er een verregaande verheidsbemoeyenis met en controle op de vrije onderwijsinstellingen bestaat; dat het grootste gedeelte van het vrij onderwijs wordt betoelaagd; dat die subsidiëring gepaard gaat met werkingsregels en voorwaarden waarvan de overheid de naleving controleert; dat die normering en controle betrekking hebben op de kwaliteit van het onderwijs, het aanwenden van de financiële middelen en de materiële omstandigheden waaronder het onderwijs wordt verstrekt; Overwegende dat in redelijkheid niets anders kan worden besloten dan dat het vrije gesubsidieerd onderwijs in zijn werking in aanzienlijke mate wordt bepaald en gecontroleerd door de Vlaamse Gemeenschap; dat daaruit volgt dat het Sint-Theresiacollege een bestuursinstantie is in de zin van artikel 3, 1°, lid 1, b) van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur; [...]”

¹³⁹ B. LOOS, “In de relatie tot hun personeel zijn vrije gesubsidieerde hogeronderwijsinstellingen geen bestuursinstantie”, (noot onder RvS 6 december 2002, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool), *TORB* 2012-13, 90.

¹⁴⁰ Zie o.a.: F. SCHRAM, “Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen”, *TORB* 2004-05, nr. 5, 433.

¹⁴¹ B. LOOS, “In de relatie tot hun personeel zijn vrije gesubsidieerde hogeronderwijsinstellingen geen bestuursinstantie”, (noot onder RvS 6 december 2002, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool), *TORB* 2012-13, 90.

¹⁴² OVB/2007/87 van 4 december 2007.

De bovenstaande interpretatie druist in tegen de bedoeling van de Vlaamse decreetgever zoals uit de parlementaire stukken is op te maken. Uiteindelijk werd de Raad van State erbij betrokken.

B. De Raad van State

De interpretatie van de beroepsinstantie had tot gevolg dat alle documenten van de vrije onderwijsinstellingen – ook deze die verband houden met de personeelsaangelegenheden – beschouwd zouden moeten worden als bestuursdocumenten in de zin van het Openbaarheidsdecreet. Die interpretatie werd recent nogmaals bevestigd door de beroepsinstantie in zaken tegen de vzw Arteveldehogeschool en de KU Leuven.¹⁴³ Hoewel het zaken waren met betrekking tot het hoger onderwijs, is de argumentatie ook van toepassing op het secundair onderwijs. Bovendien verwijst de Raad van State in zijn arresten naar het (basisonderwijs en) secundair onderwijs.¹⁴⁴

In beide zaken betrof het een sollicitant die door beide instellingen niet aangeworven werd. De sollicitant vroeg daarop aan beide instellingen een afschrift van zijn volledig dossier aangaande de sollicitatie te verlenen, evenals een afschrift van de kandidatuurstellingen van de kandidaat die uiteindelijk wel werd aangeworven. Beide instellingen weigerden in te gaan op de vraag omdat zij van mening waren dat zij als vrije onderwijsinstelling slechts onder het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet vallen voor zover zij beslissingen nemen die derden binden, zoals bijvoorbeeld examenbeslissingen (in casu: studievoortgangsbeslissingen).

De beroepsinstantie volgde die redenering niet en om juridisch meer duidelijkheid te verkrijgen, stelden beide instellingen tegen de beslissingen van de beroepsinstantie een beroep tot vernietiging in bij de Raad van State.

De Raad van State stelt in zijn arresten¹⁴⁵ dat:

“[...] Om binnen het raam van een organiek verband als rechtspersoon ‘bepaald’ te worden door de overheid, volstaat het niet dat haar werking aan voorschriften en voorwaarden is onderworpen, maar moet de overheidsinmenging in de betrokken rechtspersoon fundamenteel zijn. Er anders over oordelen – een ruime invulling geven aan het begrip “in hun werking bepaald en gecontroleerd door de overheid” – maakt zowat iedere privaatrechtelijke

¹⁴³ B. LOOS, “In de relatie tot hun personeel zijn vrije gesubsidieerde hogeronderwijsinstellingen geen bestuursinstantie”, (noot onder RvS 6 december 2002, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool), *TORB* 2012-13, 90.

¹⁴⁴ *Infra* 49.

¹⁴⁵ RvS 6 december 2012, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool en RvS 6 december 2012, nr. 221.642, Katholieke Universiteit Leuven.

instelling die een taak van algemeen belang uitoefent of behartigt, daarvoor erkend is of een subsidie ontvangt en in dat verband door de overheid wordt gecontroleerd, reeds tot een bestuursinstantie op grond van het organiek criterium.[...]”

Uit de bovenstaande interpretatie volgt dus dat de redenering van de beroepsinstantie wordt verworpen en dat (terug) aansluiting wordt gezocht bij de bedoeling van de decreetgever: de vrije onderwijsinstellingen vallen onder het functionele criterium voor wat de examenbetwistingen betreft!

C. Het Participatiedecreet

In de twee geciteerde arresten van de Raad van State verwijst hij naar artikel 16 van het decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad¹⁴⁶:

“[...] Art. 16.

Elke inrichtende macht treedt ten aanzien van personeel, ouders en leerlingen op als bestuursinstantie voor wat betreft de toepassing van het decreet van 18 mei 1999 betreffende de openbaarheid van bestuur¹⁴⁷.[...]”

Die bepaling houdt een opvallend ruimere openbaarheidsverplichting in voor het gesubsidieerd vrij onderwijs. Volgens LOOS¹⁴⁸ is niet af te leiden dat de Raad van State die ruimere openbaarheidsverplichting onderschrijft. Het artikel wordt zonder enig waardeoordeel vermeld en doet in de geciteerde arresten niet ter zake. Artikel 16 werd met veel knip- en plakwerk met een amendement in het Participatiedecreet opgenomen. De uiteindelijke redactie van het artikel laat te wensen over en nergens wordt gemotiveerd waarom die precieze bewoordingen gebruikt worden. Daarenboven heerst er volgens LOOS ook onduidelijkheid over de draagwijdte van dit artikel omwille van de plaats in het decreet. Het wordt met name onder het hoofdstuk ‘De Schoolraad’ opgenomen waarbij de vraag rijst of dit artikel een algemene dan wel een beperkte draagwijdte heeft. De meningen daarover zijn verdeeld en ook de memorie van toelichting biedt geen uitsluitel. Het minste dat er volgens LOOS van dit artikel kan gezegd worden, is dat de notie ‘personeel’ zonder veel nadenken in het artikel ingeschreven is. Het is immers al vele jaren onbetwist dat vrije onderwijsinstellingen ten aanzien van hun personeel geen administratieve overheid (Openbaarheidsdecreet 1999) of bestuursinstantie (Openbaarheidsdecreet 2004) zijn. Voorts zou dit artikel voor zeer veel

¹⁴⁶ Decreet van 2 april 2004 betreffende participatie op school en de Vlaamse Onderwijsraad, *BS* 6 augustus 2004; hierna genoemd: Participatiedecreet.

¹⁴⁷ *Supra* werd al vermeld dat het huidige Openbaarheidsdecreet de aangepaste versie is van het decreet van 18 mei 1999.

¹⁴⁸ B. LOOS, “In de relatie tot hun personeel zijn vrije gesubsidieerde hogeronderwijsinstellingen geen bestuursinstantie”, (noot onder RvS 6 december 2002, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool), *TORB* 2012-13, 90.

onduidelijkheid kunnen zorgen. Het gevolg zou immers kunnen zijn dat vrije onderwijsinstellingen van het secundair onderwijs ook in hun relatie tot hun personeel als bestuursinstantie gekwalificeerd zouden worden. Nochtans had de Vlaamse decreetgever bij de opstelling van het Openbaarheidsdecreet zo een ruime openbaarheidsverplichting niet voor ogen voor vrije onderwijsinstellingen. Tenslotte besluit LOOS dat indien een dergelijke ruime openbaarheidsverplichting van toepassing zou worden op vrije onderwijsinstellingen, de vraag ook kan worden gesteld wat dan uiteindelijk het onderscheid zou zijn tussen het gesubsidieerd vrij onderwijs en het (gesubsidieerd) officieel onderwijs. De arbeidsverhoudingen in het gesubsidieerd vrij onderwijs zijn – in tegenstelling tot het (gesubsidieerd) officieel onderwijs – van contractuele aard. Dat impliceert dat de aanwervingsprocedure een vertrouwelijk karakter heeft en dat die vertrouwelijkheid ook gegarandeerd moet kunnen worden. Dit beginsel wordt volledig uitgehold bij een ruime openbaarheidsverplichting.

Het valt, enerzijds, te betreuren dat de Raad van State zich beperkt tot het verwijzen naar artikel 16 Participatiedecreet en geen verdere uitleg of analyse geeft. Verdere rechtspraak zal dit misschien nog duidelijk maken. Anderzijds, is hij duidelijk in zijn rechtspraak: vrije onderwijsinstellingen vallen onder toepassing van het Openbaarheidsdecreet voor wat het betwisten van examenresultaten betreft.

DEEL 3. EXAMENBETWISTINGEN IN HET VLAAMS SECUNDAIR ONDERWIJS

In deel drie wordt de onderzoeksvraag benaderd: hoe verloopt het betwisten van een deliberatiebeslissing in het Vlaams secundair onderwijs? Wat zijn de voornaamste krachtlijnen en tevens knelpunten en uitdagingen voor de toekomst op juridisch vlak? Teneinde de onderzoeksvraag te situeren en de beroepsprocedure goed te begrijpen, wordt eerst kort ingegaan op het attesteringsbeleid. Een pedagogisch debat is hier niet aan de orde (de evaluatiecriteria, beginsel van de pedagogische autonomie van de onderwijsinrichters, ...).

Hoofdstuk 1. Het attesteringsbeleid

In hoofdstuk één wordt uiteengezet hoe het attesteringsbeleid van de Vlaamse regering eruit ziet. In zijn oriëntatienota ‘Mensen doen schitteren’ van 2010 schetst minister SMET, bevoegd voor onderwijs de krijtlijnen die later, in 2013, werden goedgekeurd in het masterplan hervorming secundair onderwijs. Hierna volgt een bondige bespreking van dat attesteringsbeleid.

Vooraleer hier dieper op in te gaan, wordt een blik geworpen op de evolutie van de A-, B- en C-attesten.

Afdeling 1. Attestering in cijfers

Het systeem van oriënteringsattesten voorziet in drie types van oriënteringsattesten:

- Oriënteringsattest A: de leerling heeft het leerjaar met vrucht beëindigd en krijgt toegang tot alle studierichtingen in het volgende leerjaar;
- Oriënteringsattest B: de leerling heeft het leerjaar met vrucht beëindigd, maar krijgt een beperkte toegang tot de studierichtingen in het volgende leerjaar. Met een B-attest kunnen de leerling of de ouders zelf nog kiezen om toch het leerjaar over te zitten;
- Oriënteringsattest C: de leerling heeft het leerjaar niet met vrucht beëindigd en kan niet overgaan naar een hoger leerjaar.

Tabel 3. Het aantal A-, B- en C-attesten¹⁴⁹

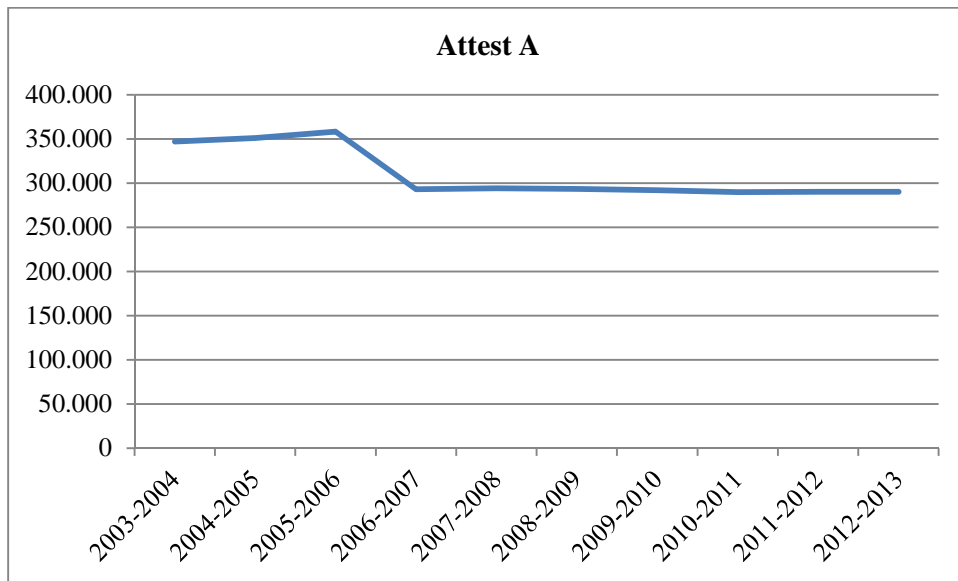
Schooljaar	Attest A	Attest A na uitgestelde beslissing	Totaal A attesten	Attest B	Attest B na uitgestelde beslissing	Totaal B attesten	Attest C	Attest C na uitgestelde beslissing	Totaal C attesten	Totaal
2003-2004	347.021	9.591	356.612	30.145	1.621	31.766	21.888	733	22.621	410.999
	84,43%	2,33%	86,77%	7,33%	0,39%	7,73%	5,33%	0,18%	5,50%	100,00%
2004-2005	350.947	7.912	358.859	30.864	1.373	32.237	21.641	867	22.508	413.604
	84,85%	1,91%	86,76%	7,46%	0,33%	7,79%	5,23%	0,21%	5,44%	100,00%
2005-2006	358.488	9.426	367.914	31.998	1.388	33.386	23.177	1.605	24.782	426.082
	84,14%	2,21%	86,35%	7,51%	0,33%	7,84%	5,44%	0,38%	5,82%	100,00%
2006-2007	293.112	7.467	300.579	32.452	1.387	33.839	23.457	1.755	25.212	359.630
	81,50%	2,08%	83,58%	9,02%	0,39%	9,41%	6,52%	0,49%	7,01%	100,00%
2007-2008	294.110	5.972	300.082	31.266	1.055	32.321	22.587	1.546	24.133	356.536
	82,49%	1,68%	84,17%	8,77%	0,30%	9,07%	6,34%	0,43%	6,77%	100,00%
2008-2009	293.386	4.977	298.363	30.032	942	30.974	22.457	1.336	23.793	353.130
	83,08%	1,41%	84,49%	8,50%	0,27%	8,77%	6,36%	0,38%	6,74%	100,00%
2009-2010	292.011	3.920	295.931	29.066	695	29.761	22.289	1.147	23.436	349.128
	83,64%	1,12%	84,76%	8,33%	0,20%	8,52%	6,38%	0,33%	6,71%	100,00%
2010-2011	289.792	3.080	292.872	28.700	578	29.278	21.250	974	22.224	344.374
	84,15%	0,89%	85,04%	8,33%	0,17%	8,50%	6,17%	0,28%	6,45%	100,00%
2011-2012	290.264	2.917	293.181	27.580	500	28.080	19.533	840	20.373	341.634
	84,96%	0,85%	85,82%	8,07%	0,15%	8,22%	5,72%	0,25%	5,96%	100,00%
2012-2013	290.332	2.446	292.778	27.521	455	27.976	19.064	764	19.828	340.582
	85,25%	0,72%	85,96%	8,08%	0,13%	8,21%	5,60%	0,22%	5,82%	100,00%

Uit tabel 3, en de volgende grafieken, is het duidelijk dat de attesten na uitgestelde beslissing met de jaren enorm afnemen. Onder de ‘attesten na uitgestelde beslissing’ moeten de attesten worden begrepen die worden uitgereikt aan de leerling na (al dan niet geslaagde) herexamens.

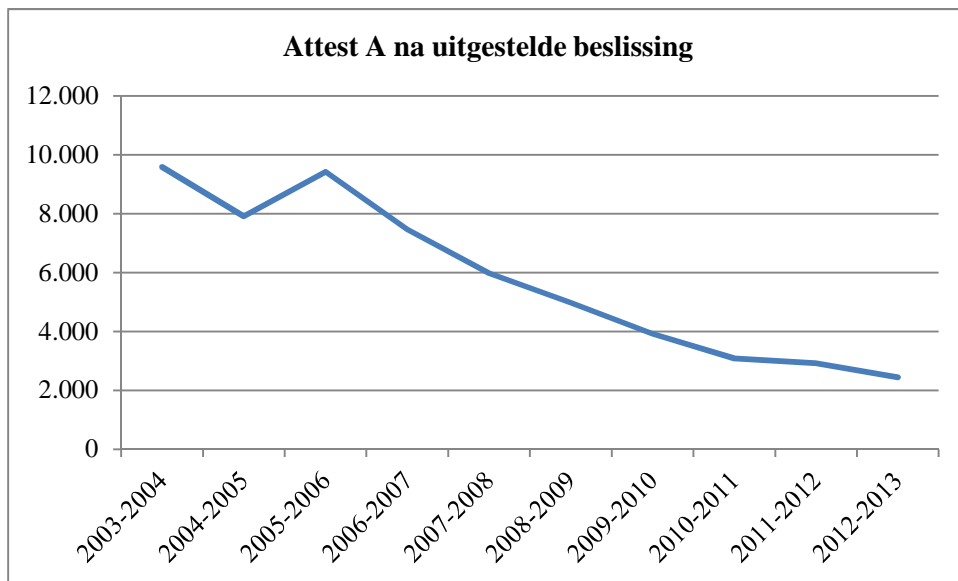
Voorts leert tabel 3 ons dat, over de periode 2003-2004 tot 2012-2013, het aantal B- (0,48%) en C-attesten (0,32%) lichtjes toeneemt terwijl het aantal A-attesten daalt (0,81%).

¹⁴⁹ De cijfers zijn niet gepubliceerd maar wel op vraag te verkrijgen bij het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgDOi).

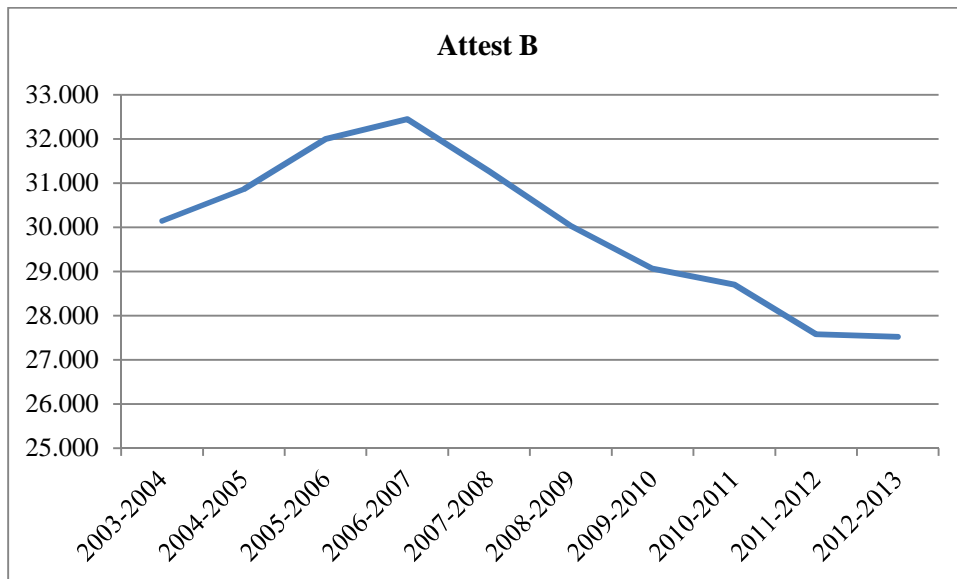
Grafiek 6. Evolutie van het aantal A-attesten



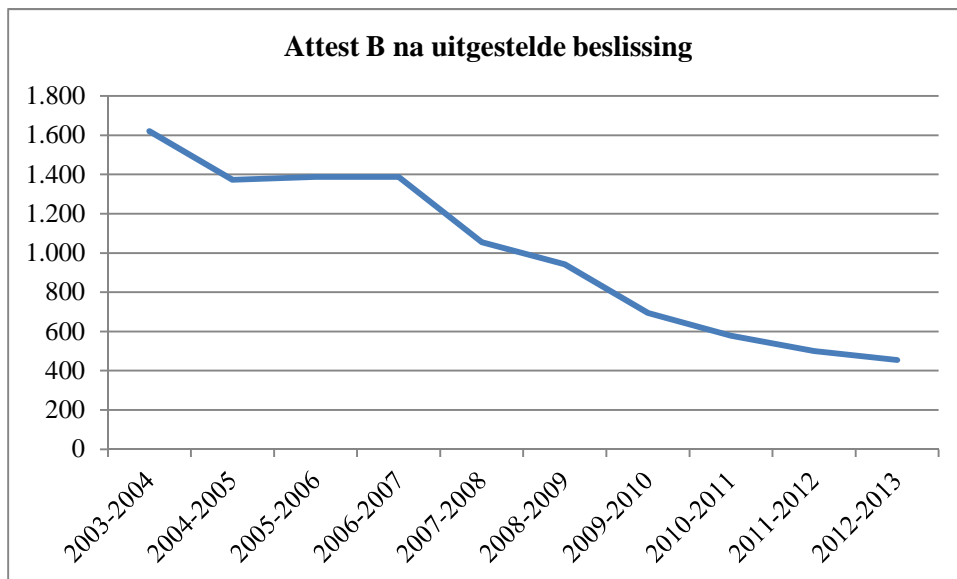
Grafiek 7. Evolutie van het aantal A-attesten na uitgestelde beslissing



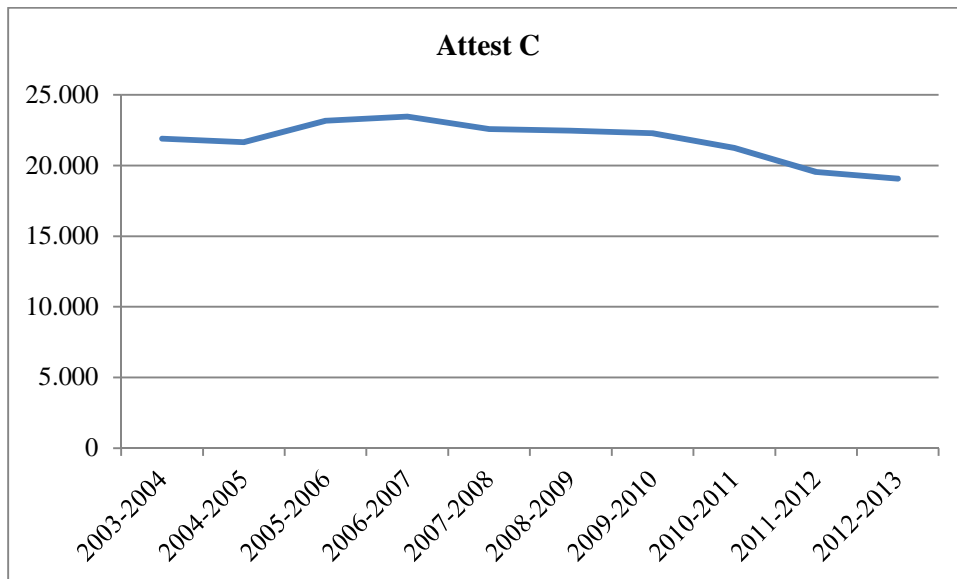
Grafiek 8. Evolutie van het aantal B-attesten



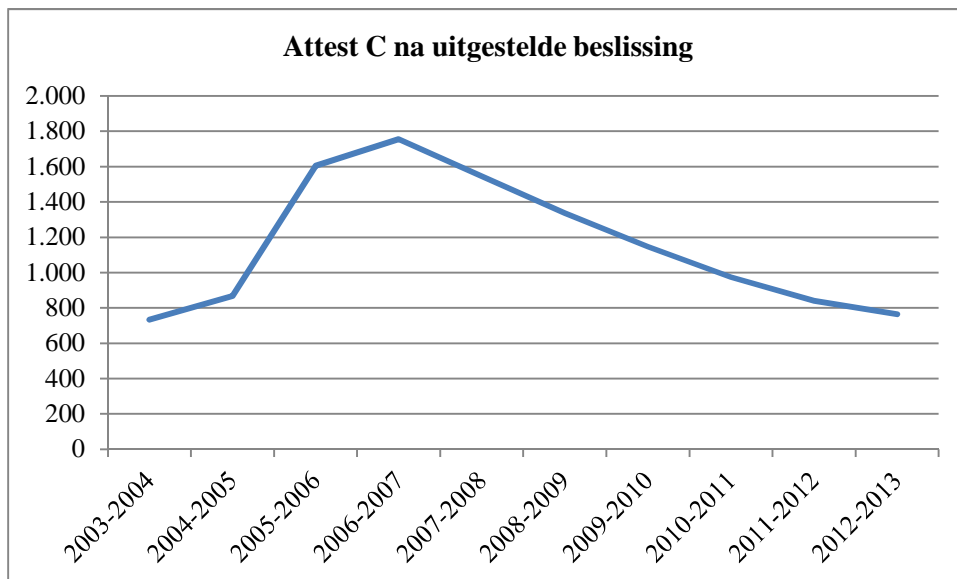
Grafiek 9. Evolutie van het aantal B-attesten na uitgestelde beslissing



Grafiek 10. Evolutie van het aantal C-attesten



Grafiek 11. Evolutie van het aantal C-attesten na uitgestelde beslissing



Tabel 4. Schoolse vertraging¹⁵⁰

Onder schoolse vertraging of schoolse achterstand¹⁵¹ wordt begrepen:

- Het aantal leerjaren vertraging dat een leerling oploopt ten aanzien van het leerjaar waarin hij zich zou bevinden als hij normaal zou vorderen;

¹⁵⁰ Het Vlaams secundair onderwijs in cijfers, te consulteren op:

<http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/>.

¹⁵¹ Anderstalige nieuwkomers, modulair onderwijs, derde leerjaar van de derde graad en vierde graad zijn niet inbegrepen in de cijfers.

- Is niet noodzakelijk een gevolg van zittenblijven maar kan ook worden veroorzaakt door ziekte, verlate instap in het lager en/of secundair onderwijs, ...;
- Geeft een beeld over hoeveel achterstand een leerling heeft opgelopen in zijn totale schoolloopbaan.

	2008-2009		2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		TOTAAL	
1e graad												
Totaal leerlingen	136.931		136.797		135.205		133.334		132.669		674.936	
Op leeftijd	104.486	76,31%	104.493	76,39%	103.553	76,59%	101.571	76,18%	101.386	76,42%	515.489	76,38%
Achterstand												
1 jaar	26.501	19,35%	26.511	19,38%	26.431	19,55%	26.453	19,84%	26.038	19,63%	131.934	19,55%
2 jaar	3.915	2,86%	3.814	2,79%	3.341	2,47%	3.263	2,45%	3.134	2,36%	17.467	2,59%
> 2 jaar	328	0,24%	283	0,21%	258	0,19%	234	0,18%	212	0,16%	1.315	0,19%
2e graad												
Totaal leerlingen	141.990		138.735		138.155		138.344		138.053		695.277	
Op leeftijd	97.063	68,36%	95.067	68,52%	94.862	68,66%	95.392	68,95%	95.112	68,90%	477.496	68,68%
Achterstand												
1 jaar	33.165	23,36%	31.653	22,82%	31.495	22,80%	31.651	22,88%	32.087	23,24%	160.051	23,02%
2 jaar	8.532	6,01%	8.572	6,18%	8.217	5,95%	7.819	5,65%	7.590	5,50%	40.730	5,86%
> 2 jaar	1.903	1,34%	1.982	1,43%	1.988	1,44%	1.893	1,37%	1.723	1,25%	9.489	1,36%
3e graad												
Totaal leerlingen	135.361		135.425		132.390		129.608		129.187		661.971	
Op leeftijd	86.953	64,24%	86.104	63,58%	83.677	63,20%	82.293	63,49%	82.784	64,08%	421.811	63,72%
Achterstand												
1 jaar	34.867	25,76%	35.412	26,15%	34.480	26,04%	33.235	25,64%	32.425	25,10%	170.419	25,74%
2 jaar	9.660	7,14%	9.916	7,32%	10.095	7,63%	9.852	7,60%	9.615	7,44%	49.138	7,42%
> 2 jaar	2.765	2,04%	2.837	2,09%	2.927	2,21%	2.908	2,24%	2.926	2,26%	14.363	2,17%

De cijfers uit de bovenstaande tabel zijn toch in bepaalde zin merkwaardig: over vijf schooljaren heen, heeft drie op vier leerlingen in de eerste graad geen achterstand. Dit percentage neemt af naarmate de leerling ouder wordt. In de tweede graad zit nog 69% op schema, terwijl dit in de derde graad nog maar 64% is.

Afdeling 2. De basisbeginselen van het attesteringsbeleid¹⁵²

Aan een aantal basisbeginselen van het attesteringsbeleid werd bij de hervorming niet geraakt. Hierna worden de belangrijkste basisbeginselen besproken.

¹⁵² P. SMET, *Mensen doen schitteren*, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2010/bijlagen/20100913-hervorming-so.pdf>, 2010, 28-43.

Onderafdeling 1. Types oriënteringsattesten

Zoals *supra*¹⁵³ reeds geschetst, zijn drie types van oriënteringsattesten te onderscheiden: het A-attest, B-attest en C-attest.

Onderafdeling 2. B-attest

Clausulering of het B-attest blijft een belangrijk instrument om te vermijden dat leerlingen onhaalbare keuzes zouden maken: op grond van tekorten voor het A-attest, moet worden vermeden dat de leerling een studierichting kiest waarin de vakken waar hij minder goed in is, zwaar doorwegen. Clausulering laat dus toe om de studiekeuze enigszins te sturen aan de hand van de capaciteiten van de leerling zodat het risico op mislukken wordt beperkt. Tegelijkertijd laat een systeem van clausulering toe dat leerlingen in een volgend leerjaar hun competenties verder kunnen blijven uitbouwen zonder het volledige leerjaar te moeten overdoen. Maar ook clausulering zou de uitzondering moeten zijn en slechts gehanteerd mogen worden in een beperkt aantal situaties. Remediëring en begeleiding van leerlingen moeten voorop staan waarbij er naar gestreefd moet worden om zoveel mogelijk leerlingen zonder beperkingen naar het volgende leerjaar te laten doorstromen.

Onderafdeling 3. C-attest

Zittenblijven of een C-attest moet zoveel als mogelijk worden vermeden. Onderzoek¹⁵⁴ toont immers aan dat zittenblijven de gewenste effecten meestal niet waar maakt. Daarom moeten (grote) tekorten bij leerlingen op het einde van het schooljaar worden voorkomen. Dit vraagt een mix van strategieën zoals, enerzijds, een structureel uitgewerkte, tijdige en aangepaste remediëring en, anderzijds, adaptief en motiverend onderwijs. De leraar moet ook een voldoende duidelijk beeld krijgen van de capaciteiten, interesses en motivatie van de leerling zodat dit beter en eenduidiger kan worden aangestuurd.

Indien er zich uiteindelijk, ondanks de remediëring en de begeleiding, toch te grote tekorten voordoen, dan blijft een C-attest verantwoord.

Onderafdeling 4. De delibererende klassenraad

De bevoegdheid om zich uit te spreken over het al dan niet geslaagd zijn van de leerling, ligt bij de delibererende klassenraad. Een belangrijke wijziging met betrekking tot de delibererende klassenraad

¹⁵³ *Supra* 51.

¹⁵⁴ B. BELFI, M. GOOS, C. LAMOTE en J. VAN DAMME, *Zittenblijven op jonge leeftijd en vervolgens 2 stappen vooruit?*, te consulteren op: http://www.informatieportaalssl.be/archiefloopbanen/publi_upload/5Goosetal.pdf, 2010, 6.

na de decreetswijziging is dat aan zijn autonomie wordt geraakt. *Infra*¹⁵⁵ wordt hier uitgebreid aandacht aan besteed.

De delibererende klassenraad kan op de deliberatievergadering in juni in uitzonderlijke gevallen zijn beslissing uitstellen tot uiterlijk 1 september. Hij kan één of meer bijkomende proeven laten afleggen. De bijkomende proef is mogelijk bij onder andere een langdurige gewettigde afwezigheid tijdens het schooljaar, gewettigde afwezigheid tijdens de examens in juni, onregelmatigheden tijdens de examens of bijzondere familiale, sociale of fysieke redenen waardoor een normale voorbereiding van de examens niet mogelijk was, onverklaarbaar zwakke resultaten op het einde van het schooljaar, enzovoort.

Na de bijkomende proef komt de delibererende klassenraad opnieuw bij elkaar om dan een attest A, B of C of desgevallend een studiegetuigschrift of een diploma toe te kennen.

De delibererende klassenraad kan daarnaast (niet-bindende) adviezen formuleren inzake studie- en werkmethode, vakken waaraan het volgende leerjaar extra aandacht moeten worden geschonken, de wijze waarop vastgestelde tekorten kunnen worden weggewerkt en het verder zetten van de studie (zeker bij B- en C-attesten).

Bij zwakke leerlingen kunnen positief georiënteerde attesten (A en B) gepaard gaan met een “contract” tussen de leerling en de leraar, waarin de leerling zich ertoe verbindt om de eerste maanden van het leerjaar extra begeleiding te volgen.

Onderafdeling 5. De beroepsprocedure

Indien de onderwijsgebruiker niet akkoord gaat met de beslissing van de delibererende klassenraad, is het mogelijk om hiertegen beroep aan te tekenen. *Infra*¹⁵⁶ wordt hier uitvoerig op ingegaan. Te noteren valt reeds dat de procedure vanaf het schooljaar 2014-2015 wordt gewijzigd.

Afdeling 3. Het hervormd attesteringsbeleid¹⁵⁷

De (basis)beginselen van het (oude) attesteringsbeleid blijven onverminderd van toepassing. Een aantal punten werd echter bijgestuurd en toegevoegd. Ze zijn van toepassing vanaf het schooljaar 2014-2015, behoudens de verplichte remediëring bij een A-attest en zittenblijven met een B-attest op voorwaarde van een expliciet advies van de delibererende klassenraad (2015-2016 of later).

¹⁵⁵ *Infra* 103.

¹⁵⁶ *Infra* 62.

¹⁵⁷ P. SMET, *Mensen doen schitteren*, zie consulteren op:

<http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2010/bijlagen/20100913-hervorming-so.pdf>, 2010, 28-43.

Onderafdeling 1. (Verplichte) remediëring

De delibererende klassenraad kan in de eerste en de tweede graad en in het eerste leerjaar van de derde graad steeds remediëring tijdens het volgende schooljaar verplichten. Dit kan zowel in het geval hij beslist om een B-attest of een C-attest uit te reiken aan de leerling, maar tevens voor een A-attest. Die remediëring is een recht, maar tevens ook een plicht voor de leerling en de school: de school is, enerzijds, verplicht om de remediëring aan te bieden terwijl, anderzijds, de leerling verplicht is om die remediëring te volgen.

De delibererende klassenraad kan daarenboven nog altijd niet-bindende adviezen verstrekken over de studiekeuze van de leerling ingeval van een oriënteringsattest A.

In de volgende tabel wordt er een overzicht geboden van mogelijke oriënteringsattesten per leerjaar en graad (niet van toepassing op het eerste leerjaar B van de eerste graad of schakelblok genoemd¹⁵⁸).

Tabel 5. Overzicht van mogelijke oriënteringsattesten per leerjaar en graad

		A-attest	B-attest	C-attest	Remediëring
1e graad	1e leerjaar A	X		X	X
	2e leerjaar	X	X	X	X
2e graad	1e leerjaar	X	X	X	X
	2e leerjaar	X	X	X	X
3e graad	1e leerjaar	X		X	X
	2e leerjaar	X		X	

Onderafdeling 2. (Verplichte) motivering

Als het evaluatieresultaat inhoudt dat aan de leerling niet de beoogde studiebekrachtiging wordt toegekend, dan is de school ertoe gehouden aan de betrokken personen een schriftelijke motivering te geven.¹⁵⁹ Bij elk attest en elke beslissing van de delibererende klassenraad krijgen leerlingen en ouders uitleg en informatie, zodat het hen helpt bij het maken van latere keuzes. Dit is een verplichting in hoofde van de delibererende klassenraad die zelfs decretaal werd verankerd.¹⁶⁰

Onderafdeling 3. Het jaar overdoen bij een B-attest

Een belangrijke wijziging betreft de situatie waarin de leerling een B-attest krijgt maar waarbij de ouders ervoor kiezen om hun zoon of dochter in dezelfde studierichting het leerjaar te laten overdoen

¹⁵⁸ *Infra* 60.

¹⁵⁹ *Infra* 98.

¹⁶⁰ Art. V.9, §4 Decreet Rechtspositie Leerling.

in plaats van naar een volgend leerjaar over te gaan maar in een andere studierichting. De hervormingsplannen zullen het vanaf het schooljaar 2015-2016 of later niet langer mogelijk maken om op vraag van de ouders met een B-attest het jaar (nog eens) over te doen. De delibererende klassenraad zal hiertoe expliciet zijn advies moeten geven.

Onderafdeling 4. Attestering in het eerste en twee leerjaar van de eerste graad

Op het einde van het eerste leerjaar kan de delibererende klassenraad uitsluitend tot een oriënteringsattest A of C komen (dus geen B-attest meer). De delibererende klassenraad kan ook de nodige remediëring opleggen voor het volgende schooljaar. Daarnaast verstrekt de delibererende klassenraad een advies aan de leerling en de ouder. Dat advies kan aanbevelingen omvatten met betrekking tot de keuzes die de leerling moet maken tussen de verschillende belangstellingsgebieden in het tweede leerjaar.

Op het einde van de eerste graad, dus op het einde van het tweede leerjaar, ontvangen de leerlingen een oriënteringsattest A, B of C.

Onderafdeling 5. Attestering en uitstroom in het eerste leerjaar B (van de eerste graad) of schakelblok

De leerling in het schakelblok heeft twee mogelijke uitstroomperspectieven. Hij kan schakelen naar het eerste of tweede leerjaar van de eerste graad of doorstromen naar een aantal specialiserende en kwalificerende arbeidsmarktgerichte studierichtingen in de tweede graad. De leerling kan maximaal drie jaar in het schakelblok blijven. Hij stroomt in elk geval door naar de tweede graad op de leeftijd van zestien.

Leerlingen die de competenties van het schakelblok bereikt hebben, ontvangen een getuigschrift basisonderwijs. Indien de leerlingen klaar zijn om de overstap te maken naar het eerste leerjaar, ontvangen zij daarbij ook een schakelattest. Zij die niet schakelen naar het eerste of tweede leerjaar, ontvangen een attest dat de leerling toegang geeft tot één of meerdere specialiserende en kwalificerende arbeidsmarktgerichte studierichtingen in de tweede graad.

Onderafdeling 6. Attestering en overgangen in de tweede graad

In de tweede graad krijgen de jongeren nog alle kansen om breed te kiezen tussen een aantal domeinen en om zich te heroriënteren ingeval ze een verkeerde keuze hebben gemaakt, op voorwaarde van remediëring uiteraard.¹⁶¹

Om ervoor te zorgen dat leerlingen geen onhaalbare keuzes maken in de derde graad, wordt aan het einde van de tweede graad een clausuleringsbevoegdheid gegeven aan de delibererende klassenraad. Leerlingen die in de derde graad wensen over te stappen naar een studierichting die niet aansluit bij de gevolgde domeinbrede of specialiserende studierichting in de tweede graad, krijgen dan remediëring bij het begin van het schooljaar. De voormelde clausuleringsbevoegdheid moet echter geval per geval worden bekeken: er moet immers steeds een weg worden voorzien om alsnog niet logische overstappen mogelijk te kunnen maken. Dit kan enkel maar mits een duidelijk engagement van de leerling en een gemotiveerde beslissing van de begeleidende klassenraad.

Onderafdeling 7. Attestering in de derde graad

Op het einde van de tweede graad wordt nog eenmaal de mogelijkheid gegeven om van domein te veranderen, mits remediëring. Na het eerste leerjaar van de derde graad zijn er in beginsel geen overgangsmogelijkheden meer mogelijk, tenzij de delibererende klassenraad een onderbouwd dossier kan voorleggen. Voor die zeer uitzonderlijke overgangen zullen in het tweede leerjaar van de derde graad remediëringspakketten worden voorzien.

Alle leerlingen ontvangen het diploma secundair onderwijs als bekroning van zes jaar secundair onderwijs. Binnen het secundair onderwijs blijven het behalen van bijkomende attesten en een 7^e specialisatiejaar of Se-n-Se opleiding eveneens tot de mogelijkheden.¹⁶²

¹⁶¹ *Supra* 9.

¹⁶² *Supra* 6.

Hoofdstuk 2. De bezwaarprocedure in de secundaire school

Eerder in dit werk werd reeds een aantal keer verwezen naar de hervorming van het secundair onderwijs welke (eveneens) implicaties heeft op het attesteringsbeleid. In hoofdstuk twee wordt dieper ingegaan op de belangrijkste krachtlijnen en knelpunten van het attesteringsbeleid op juridisch vlak, in het bijzonder op de bezwaarprocedure. Die bezwaarprocedure zal er vanaf het schooljaar 2014-2015 enigszins anders uitzien. Hierna wordt eerst de huidige bezwaarprocedure (de procedure tot het schooljaar 2014-2015) uitgedeed. Nadien volgt een analyse van de bezwaarprocedure zoals die geldt vanaf het schooljaar 2014-2015. De huidige en de nieuwe bezwaarprocedure worden met elkaar vergeleken.

Het intern beroep was de voorbije jaren meermaals het voorwerp van discussie en werd met de hervorming van het secundair onderwijs aan een kritische lezing onderworpen met aanpassingen tot gevolg. De ‘nieuwe’ procedure vertoont gelijkenissen met de ‘oude’ procedure hoewel er een aantal wijzigingen werden doorgevoerd waarvan de samenstelling en de beslissingsbevoegdheid van de (interne) beroepscommissie de belangrijkste zijn. De bezwaarprocedure zoals die vandaag (procedure tot het schooljaar 2014-2015) en morgen (procedure vanaf het schooljaar 2014-2015) geldt, wordt uitvoerig beschreven. Eerst wordt de bezwaarprocedure heel kort historisch belicht.

Afdeling 1. Een korte terugblik

Het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991 betekende, voor wat het aanvechten van examenbeslissingen betreft althans, een bepaalde trendbreuk. Want, tot dan toe stond voor de leerling en zijn ouders die niet akkoord waren met de beslissing van de delibererende klassenraad enkel de weg naar de Raad van State (vernietigingscontentieux) of naar de burgerlijke rechter (vordering in kort geding en/of vordering tot schadevergoeding) open. Enkel voor scholen van het officiële net bestond toen een beperkt administratief beroep.¹⁶³ In het gesubsidieerd officieel onderwijs was er geen interne beroepsprocedure voorzien.¹⁶⁴

In een noot bij het vonnis van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel van 8 november 1988, gewezen naar aanleiding van een schadeclaim in het examencontentieux, tekende VENY¹⁶⁵ drie mogelijke denkpijpen uit teneinde de onderwijsgebruiker een betere rechtsbescherming te bieden: een rechtsbescherming in het kader van het administratief toezicht, een contentieux in het licht van een

¹⁶³ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 606.

¹⁶⁴ Verslag aan de leden van de Vlaamse Regering, *BS* 17 mei 1991, 10.506-10.507; zie o.m. de verwijzing naar het MB van 15 april 1929.

¹⁶⁵ L. VENY, *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, die Keure, 1990, 119-122.

onafhankelijk administratief rechtscollege of een contentieux in de schoot van de onderwijsinstelling zelf.

Onderafdeling 1. Een contentieux in het kader van het administratief toezicht

Met betrekking tot de rechtsbescherming in het kader van het administratief toezicht waren twee hypothesen denkbaar. Enerzijds, zouden alle examenbeslissingen – althans in het gesubsidieerd officieel onderwijs – kunnen worden onderworpen aan het algemeen administratief toezicht, zijnde de schorsing en de vernietiging door de toezichthoudende overheid. VENY hield die hypothese praktisch niet voor mogelijk. Zo was het niet voldoende dat de toezichthoudende overheid alle beslissingen (van de eerste en tweede zitting) op hun interne en externe wettigheid zou toetsen, maar dit toezicht zou bovendien op zeer korte termijn en alleszins voor de aanvang van een nieuwe schooljaar moeten geschieden. Anderzijds, zou binnen het administratief toezicht wel een georganiseerd beroep kunnen worden uitgewerkt. Bij decreet of verordening zou voor ieder onderwijsnet een administratieve overheid kunnen worden aangewezen die binnen een korte termijn – bijvoorbeeld vijftien dagen – na de kennisgeving van de beslissing zou worden geadieerd en binnen dertig dagen en in eerste aanleg een beslissing neemt.

De laatstgenoemde hypothese had als voordeel ten opzichte van de eerste hypothese dat de geschillen worden gekanaliseerd waardoor die werkwijze praktischer haalbaar leek. Niet alle examenbeslissingen maar enkel die waartegen beroep werd ingesteld, moesten dan door de toezichthoudende overheid worden onderzocht. De keerzijde van de medaille was dat het contentieux overeenkomstig het georganiseerd beroep alleen maar voor het officieel onderwijs kon worden ingericht.

Onderafdeling 2. Een contentieux in het licht van een onafhankelijk administratief rechtscollege

De oprichting van een onafhankelijke instantie – een administratief rechtscollege of een echte administratieve rechtbank van eerste aanleg – genoot de voorkeur van VENY omwille van zijn onpartijdigheid. In de tijdsgeest van toen, was België echter nog niet onmiddellijk klaar om dit in de praktijk om te zetten. Er was al jaren een debat aan de gang over het al dan niet oprichten van administratieve rechtbanken. Bovendien was het afwachten hoe het gesubsidieerd vrij onderwijs zou reageren met de oprichting van een dergelijke onafhankelijke instantie.

Iets meer dan 25 jaar na de publicatie van zijn voorstellen, is vast te stellen dat een onafhankelijk rechtscollege – de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen – werd opgericht

teneinde de betwistingen van examenbeslissingen in het hoger onderwijs te behandelen. *Supra*¹⁶⁶ werd het ‘succes’ van dit specifiek rechtcollege reeds aangehaald.

Onderafdeling 3. Een contentieux in de schoot van de onderwijsinstelling zelf

Naar analogie met de Nederlandse Wet Universitaire Bestuurshervorming (W.U.B.)¹⁶⁷ kon worden gedacht aan een examencontentieux binnen de instelling zelf. Krachtens artikel 40 W.U.B. was in elke universiteit of hogeschool een college van beroep voor de examens. Volgens VENY bood de W.U.B.-regeling een oplossing voor grote instellingen. Voor kleinere instellingen en voor de scholen in het secundair onderwijs was die werkwijze minder aangewezen omdat de nodige garanties van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de bevoegde instanties ontbreken.

Met het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991 werd geopteerd voor een tussenoplossing.¹⁶⁸

Afdeling 2. De procedure tot het schooljaar 2014-2015

De beroepsprocedure bestaat uit twee fasen. In de eerste fase laten de personen die de beslissingen van de delibererende klassenraad betwisten, hun recht op overleg gelden met de afgevaardigde van het schoolbestuur, de voorzitter van de delibererende klassenraad of diens afgevaardigde. Dit overleg kan uitmonden in het behoud van de oorspronkelijke beslissing of in een nieuwe bijeenkomst van de delibererende klassenraad.

Tegen die nieuwe beslissing van de delibererende klassenraad staat een beroep open bij een interne beroepscommissie. Dit is de tweede fase van het intern beroep. De beroepscommissie onderzoekt het beroep en deelt het resultaat van dit onderzoek mee aan het schoolbestuur. Uiteindelijk beslist het schoolbestuur of de delibererende klassenraad al dan niet opnieuw moet worden samengeroepen.

De beroepsprocedure neemt een einde met, naargelang van het geval, ofwel de beslissing van het schoolbestuur dat de delibererende klassenraad niet opnieuw moet worden samengeroepen, ofwel de beslissing van de opnieuw samengekomen delibererende klassenraad. Dit zijn eindbeslissingen die als zodanig kunnen worden aangevochten bij de Raad van State (= externe beroepsprocedure).¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Supra* 30.

¹⁶⁷ De W.U.B. werd in 1997 vervangen door de M.U.B. (de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie).

¹⁶⁸ Zie artikelen 64-70 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991, de artikelen 68-74 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs en de op heden van toepassing zijnde artikelen 115/4 en 115/5 Codex Secundair Onderwijs.

¹⁶⁹ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 90.

Onderafdeling 1. Toepasselijke regelgeving

De decreetgever verplicht elk schoolbestuur om voor elk van haar scholen een schoolreglement op te maken waarin de rechten en plichten van elke leerling worden vastgelegd, zoals bijvoorbeeld de verhaalmogelijkheden tegen de beslissing van de delibererende klassenraad.¹⁷⁰ Het staat de betrokken onderwijsinrichtingen vrij om in die reglementen diverse aspecten van het interne beroep tegen examenbeslissingen verder te regelen.¹⁷¹

In de algemene inleiding werd reeds de complexe situatie geschetst van de regelgeving in het onderwijsrecht. Hierna wordt de toepasselijke regelgeving met betrekking tot het instellen van het beroep besproken. De beroepsprocedure wordt heden geregeld door artikel 115/4 en 115/5 Codex Secundair Onderwijs. Voorheen waren de artikelen 68 tot en met 74 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs van toepassing.

Onderafdeling 2. Instellen van het beroep

§ 1. Een georganiseerd administratief beroep

“[...] Art. 115/4.

Tegen eindbeslissingen van delibererende klassenraden in het gewoon secundair onderwijs en opleidingsvorm 4 van het buitengewoon secundair onderwijs en tegen eindbeslissingen van klassenraden in opleidingsvorm 3 van het buitengewoon secundair onderwijs die door de betrokken personen worden betwist, hebben die personen verhaalmogelijkheid overeenkomstig de volgende procedure [...]”

De procedure binnen de school wordt in het administratiefrechtelijk jargon een “georganiseerd administratief beroep” genoemd. In de rechtspraak van de Raad van State¹⁷² valt te lezen dat een georganiseerd administratief beroep wordt gedefinieerd als een beroep “*waarbij de overheid tot wie het gericht is, verplicht is te antwoorden krachtens een duidelijke normatieve tekst die de beroepsvorm organiseert en dat ertoe strekt de genomen beslissing te doen intrekken, te vernietigen of te wijzigen*”. Samengevat betekent dit dat er nog geen rechter bij te pas komt, dat de spelregels voor het instellen

¹⁷⁰ Artikel 74octies decreet van 31 juli 1990 betreffende het onderwijs II, BS 31 juli 1990.

¹⁷¹ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 86.

¹⁷² RvS 4 juni 2002, nr. 107.317, NV Belgische Distributiedienst; RvS 19 januari 2009, nr. 189.536, Weyn.

van het beroep zijn vastgelegd (door wie, bij wie, binnen welke termijn en eventueel welke vormen) en dat er verplicht een uitspraak moet volgen op dit beroep.¹⁷³

Het is intussen vaste rechtspraak¹⁷⁴ geworden van de Raad van State, waar ook de rechtsleer zich achter schaaft¹⁷⁵, dat de rechtzoekende eerst het georganiseerd administratief beroep moet uitputten vooraleer hij de zaak op ontvankelijke wijze aan de Raad van State kan voorleggen. Laat de verzoeker na om vooraf het georganiseerd administratief beroep te doorlopen, dan beslist de Raad van State desnoods ambtshalve tot de onontvankelijkheid van het verzoekschrift. Een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State kan immers enkel worden gericht tegen beslissingen in laatste aanleg. Het bestaan van die jurisdictionele beroepsmogelijkheid mag er niet toe leiden dat beroepen die bestaan binnen de administratie zelf (administratieve beroepen), worden overgeslagen. Hierbij moet het interne beroep op ontvankelijke wijze worden doorlopen, zo niet wordt de uitputtingsvereiste uitgehold. Voor de rechtzoekende is het dan ook van cruciaal belang om te weten tegen welke beslissingen een georganiseerd administratief beroep openstaat, evenals bij welke orgaan en met inachtneming van welke modaliteiten hij dit beroep moet indienen. Op die manier kan hij vermijden dat zijn jurisdictioneel beroep onontvankelijk zou worden verklaard wegens het niet uitputten van het georganiseerd administratief beroep. Laatstgenoemde beroepen werden in het leven geroepen vanuit de bekommernis om de examenbetwistingen met een interne procedure te beëindigen.¹⁷⁶

De onderwijsgebruiker is niet verplicht om het georganiseerd beroep uit te putten wanneer hij zijn vordering instelt voor de gewone rechter, zelfs niet in kortgeding. Volgens LUST¹⁷⁷ gaat de gewone rechter over tot de legaliteitstoetsing van bestuurshandelingen indien geen gebruik werd gemaakt van de openstaande georganiseerde beroepen. Dat is enkel anders indien de wet de voorafgaande uitputting van een administratief beroep verplicht zou hebben gesteld, wat slechts zelden het geval is (fiscale zaken). Nog volgens LUST¹⁷⁸ zou de burgerlijke kortgedingrechter het niet aanwenden van de interne beroepsprocedure kunnen sanctioneren door de vordering ongegrond te verklaren omdat niet is

¹⁷³ G. VAN HAEGENDOREN, *De examengeschillen in het secundair onderwijs in Meester wie heeft gelijk?*, TORB-Cahiers, Brugge, die Keure, 2010, 29.

¹⁷⁴ Zie o.a. RvS 14 november 1994, nr. 50.170, Everaerts; RvS 24 januari 1996, nr. 57.805, Springuel en cons.; RvS 16 december 2003, nr. 126.481, Verlende.

¹⁷⁵ P. POPULIER, "Over de uitputting van het georganiseerd administratief beroep als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor een beroep bij de Raad van State", (noot onder RvS 16 augustus 1999, nr. 82.102, Natural Bio Mills), *RW* 1999-2000, 850; I. OPDEBEECK, "Handelingen vatbaar voor een beroep bij de Raad van State en foutieve informatieverstrekking hierover door het bestuur", (RvS 28 maart 1996, nr. 58.926, Bax), *T. Gem.* 1996, 248; J. GORIS, "De gevolgen van het niet tijdig instellen van een georganiseerd administratief beroep", (RvS 16 december 2003, nr. 126.481, Verlende), *RW* 2004-05, 1621-1624.

¹⁷⁶ J. GORIS, "Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs", *TORB* 2009-10, 86-87.

¹⁷⁷ S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, niet-gepubliceerde cursus publiekrecht, bachelor rechten UGent, 2013-2014, 52-53.

¹⁷⁸ S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, 348.

voldaan aan de grondvoorwaarden voor een kortgeding, in het bijzonder aan de urgentievereiste. De rechter zou kunnen oordelen dat de vordering niet urgent is zolang nog een interne beroepsmogelijkheid openstaat. Ook GORIS¹⁷⁹ is dezelfde mening toegedaan. Volgens GORIS maakt in bepaalde gevallen het voorafgaand uitputten van de georganiseerde beroepsmogelijkheid een ontvankelijkheidsvoorwaarde uit voor de gewone rechter, met name in fiscale gedingen¹⁸⁰. Eén en ander is afhankelijk van wat in de wet is bepaald. De uitputtingsvereiste geldt niet voor de burgerlijke rechter in kort geding. Deze kan dus ook voorlopige maatregelen opleggen als het georganiseerd beroep (nog) niet is uitgeput. Ook artikel 159 GW bevat geen enkele vereiste van uitputting van georganiseerde beroepen. DERIDDER en DRIESEN¹⁸¹ tenslotte stellen dat niet elke burgerlijke rechter het georganiseerd administratief beroep als een ontvankelijkheidsvereiste zal zien voor de burgerlijke rechtspleging.

Het georganiseerd administratief beroep heeft geen schorsende werking. De bestreden beslissing is een eenzijdige administratieve rechtshandeling die bekleed is met het 'privilège du préalable' en het daaraan verbonden 'privilège de l'exécution d'office'. In de verhouding particulier-particulier kan de rechtstoestand van een particulier maar worden gewijzigd dan met zijn toestemming. In de verhouding overheid-particulier neemt de overheid een beslissing zonder de toestemming van de particulier: de beslissing wordt eenzijdig opgelegd en is verbindend. Ze wordt geacht gelijkvormig te zijn met het recht tot bewijs van het tegendeel door de rechter of het administratief toezichts- of beroepsorgaan (privilège du préalable). De overheid kan onmiddellijk het nodige doen tot uitvoering van de beslissing zonder dat daartoe de tussenkomst van de rechter nodig is (privilège de l'exécution d'office).¹⁸²

§ 2. Personen bevoegd voor het instellen van het beroep

Overeenkomstig artikel 115/4, 1° Codex Secundair Onderwijs berust het initiatiefrecht voor de betwisting van de beslissing van de delibererende klassenraad enkel bij de betrokken personen. Artikel 2, 2° Organisatiebesluit Secundair Onderwijs definieert vervolgens de betrokken personen als die personen die het ouderlijk gezag uitoefenen, die in rechte of in feite de minderjarige leerplichtigen onder hun bewaring hebben, of de meerderjarige leerling zelf.

¹⁷⁹ J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, in *Administratieve rechtsbibliotheek*, Brugge, die Keure, 2012, 72-90.

¹⁸⁰ Artikel 1385undecies Ger.W. stelt namelijk dat tegen de belastingadministratie de vordering inzake de geschillen betreffende de toepassing van een belastingwet slechts toegelaten indien de eiser voorafgaandelijk het door of krachtens de wet georganiseerde administratief beroep heeft ingesteld.

¹⁸¹ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secondaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 195-197.

¹⁸² M. NIHOUL, *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office. Pour une relecture civile et judiciaire à l'aide du droit commun de l'exécution*, doctoraatstudie rechten universiteit Namen, Brugge, La Charte, 722-723.

De ouders komt de procesbekwaamheid toe indien de leerling minderjarig is. Zij hebben dus de bevoegdheid om hun (minderjarig) kind in rechte te vertegenwoordigen.¹⁸³ Omdat de leerlingen in het secundair onderwijs doorgaans minderjarig zijn, zullen in de meeste gevallen de ouders de procespartij zijn.

Wanneer het kind echter meerderjarig wordt – op het ogenblik dat hij de leeftijd van achttien jaar bereikt¹⁸⁴ –, komt er een einde aan het gezag van de ouders¹⁸⁵. De (meerderjarige) leerling wordt zelf handelingsbekwaam en procesbekwaam. Vanaf dan moet de (meerderjarige) leerling zelf in rechte treden en zijn niet langer de ouders in hun hoedanigheid van wettelijke voogd procespartij.¹⁸⁶

Volgens de Raad van State¹⁸⁷ geeft het overleg met de directie geen aanleiding tot het nemen van een administratieve rechtshandeling waardoor het mogelijk is dat de ouders, in plaats van de meerderjarige leerling, het overleg aanvragen. Dit is echter niet mogelijk bij het instellen van het beroep bij de beroepscommissie omdat dit als een proceshandeling wordt beschouwd.¹⁸⁸

De Raad van State heeft zich in meerdere arresten reeds gebogen over de vraag in hoeverre een beroep onontvankelijk is wanneer het intern beroep door de ouders werd ingesteld en niet door de meerderjarige zoon of dochter. In het arrest HOLVOET¹⁸⁹ waarschuwde de Raad van State voor die problematiek zonder er vooralsnog verder op in te gaan omdat het schorsingsverzoek op andere gronden werd afgewezen. In het arrest DIRICKX¹⁹⁰ stelt hij dat, desnoods ambtshalve, de onontvankelijkheid van het beroep moet worden vastgesteld in het geval dat de meerderjarige leerling niet in eigen naam het intern beroep heeft ingesteld. Bovendien wijst hij op het belang om het intern beroep op regelmatige wijze in te stellen:

“[...] Aangezien verzoeker niet op ontvankelijke wijze het administratief beroep heeft uitgeput, kan hij evenmin op ontvankelijke wijze een beroep instellen bij de Raad van State, of de voorliggende vordering tot schorsing die er een accessorium van is.[...]”

Hoewel het in beginsel mogelijk is dat de ouders in plaats van hun meerderjarig kind het overleg aanvragen, is het sterk aangeraden, om procedurele problemen te vermijden, dat de meerderjarige leerling in eigen naam handelt, en dit zo vroeg mogelijk.

¹⁸³ Art. 376 BW.

¹⁸⁴ Art. 388 BW.

¹⁸⁵ Art. 372 BW.

¹⁸⁶ Art. 17 Ger.W.

¹⁸⁷ RvS 6 december 2000, nr. 91.396, De Wolf.

¹⁸⁸ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 200.

¹⁸⁹ RvS 7 oktober 2008, nr. 186.906, Holvoet.

¹⁹⁰ RvS 27 oktober 2009, nr. 197.403, Dirickx.

In het arrest COUCKE¹⁹¹ gaat de Raad zelfs nog een stap verder waarbij de vraag te stellen is of hij niet té ver gaat en daarbij ingaat tegen zijn eigen rechtspraak. De school wierp een exceptie van onontvankelijkheid op, gesteund op het argument dat de meerderjarige leerling niet zelf het georganiseerd beroep had aangetekend, maar dat enkel de ouders het beroepsschrift hadden ondertekend. De exceptie werd door de Raad verworpen op grond van het feit dat zowel de directie als het schoolbestuur de leerling in de loop van de procedure steeds als procespartij hadden beschouwd, zoals hierna blijkt:

“[...] Overwegende dat de directeur [...] in een brief, die hij in de eerste plaats adresseert “Aan Mej. Julie Coucke”, en waarin hij zich vooreerst richt tot “Beste Julie”, zijn beslissing meedeelt om de klassenraad opnieuw samen te roepen. [...]

[...] Overwegende dat verzoekster werd uitgenodigd voor de zitting van de beroepscommissie door een schrijven uitgaande van de adjunct-directeur; dat de adjunct-directeur in die brief, geadresseerd vooreerst “Aan Mej. Julie Coucke” en zich richtend tot “Mejuffrouw” [...]

[...] dat de voorzitter [...] een brief adresseert, andermaal op de eerste plaats “Aan Mej. Julie Coucke” en waarin hij zich eerst richt tot “Beste Julie”, [...]

[...] afschrift van het proces-verbaal van de beroepscommissie vermeldt “behandeling verzoek tot herziening van Julie Coucke” [...]

[...] dat het proces-verbaal voorts opmerkingen weergeeft van de “raadsman van Julie Coucke” [...]

DERIDDER en DRIESEN¹⁹² bekritisieren terecht de geciteerde rechtspraak omdat de Raad van State altijd heeft gesteld dat de bevoegdheid – en dus ook de bekwaamheid – van de steller van een handeling van openbare orde is. De onderliggende onregelmatigheid kan in principe niet worden gedekt door het bestuur. Het intern beroep dat niet door de meerderjarige leerling zelf, maar door dienst ouders werd ingesteld, is nietig, en deze nietigheid tast ook de navolgende procedure bij de Raad aan, ongeacht het feit of de school het beroep wel als ontvankelijk heeft beschouwd.

Er is een duidelijk verschil in rechtspraak tussen het arrest COUCKE en DIRICKX waarbij het laatstgenoemde arrest op meer bijval kan rekenen. De Raad is dan wel streng – de interne beroepsprocedure werd niet door de meerderjarige leerling gevoerd maar door zijn ouders met resoluut de onontvankelijkheid tot gevolg – maar wel in de lijn met vroegere rechtspraak.¹⁹³

¹⁹¹ RvS 29 september 2003, nr. 123.581, Coucke; bevestigd door RvS 28 oktober 2003, nr. 124.739, Coucke.

¹⁹² J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 206.

¹⁹³ Zie o.a. RvS 27 oktober 2009, nr. 197.403, Dirickx en RvS 29 mei 2012, nr. 219.541, X.

Uit het bovenstaande is hoe dan ook af te leiden dat enkel de ouders – en dan nog in de meeste gevallen – en de meerderjarige leerling procesbekwaam zijn. Zolang de leerling minderjarig is, beschikt hij niet over een beroepsrecht. De rechtsleer heeft de opportuniteit van de strikte handelingsonbekwaamheid reeds fel bekritiseert. Zo stelt GORIS¹⁹⁴ dat dit leidt tot een verschil in behandeling tussen de leerling in het laatste jaar secundair onderwijs die verjaart in de eerste zes maanden van het kalenderjaar en die wiens verjaardag pas in de laatste maanden valt. GORIS meent dat het nog moeilijk te verantwoorden is om de minderjarige leerling uit te sluiten van het beroepsrecht. Een motivatie om de leeftijdsvereiste te behouden en dit initiatiefrecht toch de minderjarige leerling te ontzeggen, ligt in het vermijden van een aantal volstrekt nutteloze beroepen die de leerling anders zou indienen tegen de wil van zijn ouders in. GORIS ziet heil in een compromisregeling, geïnspireerd op de regeling betreffende de schoolkeuze en de inschrijving van de minderjarige leerling. Volgens die regeling heeft elke leerling recht op inschrijving in de school of vestigingsplaats, gekozen door zijn ouders. Is de leerling echter tenminste twaalf jaar, dan verloopt de schoolkeuze in samenspraak met de leerling. De compromisregeling voor het instellen van het georganiseerd administratief beroep tegen de beslissing van de delibererende klassenraad zou erin kunnen bestaan om de minderjarige leerling vanaf twaalf jaar een bepaalde inspraak te geven bij de vraag of al dan niet een interne beroepsprocedure wordt ingesteld tegen een examenbeslissing. Door de beslissing hierover te laten nemen in samenspraak tussen de ouders en de leerling, blijft een filter bestaan tegen lichtzinnige beroepen. Vanaf de leeftijd van zestien jaar én op voorwaarde dat hij het vereiste beoordelingsvermogen bezit¹⁹⁵, moet de leerling de mogelijkheid hebben om zelfstandig een beroep in te dienen. Daarnaast zouden de ouders hun beroepsrecht kunnen behouden, zodat zij – gebruik makend van hun recht om hun kinderen op te voeden en te sturen – ook zelf nog een beroep kunnen indienen tegen een voor hun kind ongunstige examenbeslissing, mocht dit niet zelf (willen) ageren.

Onderafdeling 3. Fase 1: het overleg met de directie

Het overleg vormt de eerste stap in de beroepsprocedure:

“[...] Art. 115/4:

1° de betrokken personen kunnen [...] het recht doen gelden op overleg met een afgevaardigde van het schoolbestuur of de voorzitter van die klassenraad of afgevaardigde. Beide partijen maken hun standpunten kenbaar; [...]”

¹⁹⁴ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 90.

¹⁹⁵ Volgens GORIS moet het vereiste beoordelingsvermogen niet té strikt worden geïnterpreteerd in die zin dat het volkomen uitgesloten zou moeten zijn dat de betrokkene lichtvaardig overgaat tot het indienen van een beroep. Ook meerderjarige beroepsindieners stellen immers al eens een lichtzinnig beroep in.

§ 1. De samenstelling

Artikel 115/4, 1° Codex Secundair Onderwijs geeft uitdrukkelijk aan wie namens de school het overleg mag voeren. Het betreft de afgevaardigde van het schoolbestuur, de voorzitter van de delibererende klassenraad of zijn afgevaardigde. Het gaat dus niet om een collegiaal orgaan. Hieruit volgt dat een overleg niet regelmatig is ingeval de school door een ander persoon wordt vertegenwoordigd – die dan overigens ook niet de in artikel 115/4, 2° Codex Secundair Onderwijs bedoelde bevoegdheid heeft om de delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen.¹⁹⁶

Hoewel GORIS ervan overtuigd is dat de samenstelling bij het overleg geen vragen doet rijzen, hebben DERIDDER en DRIESEN¹⁹⁷ daarentegen wel een aantal bemerkingen en vragen. Zo merken zij op dat het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs, de Codex Secundair Onderwijs en de Omzendbrief SO64 geen nadere informatie geven omtrent de persoon die gemachtigd is om het overleg te voeren. Zij bevelen dan ook sterk aan om de afgevaardigde van het schoolbestuur en/of de directeur ad nominem in het schoolreglement aan te wijzen zodat er geen discussie kan bestaan. Zonder nadere toelichting in het schoolreglement wordt immers onduidelijkheid gecreëerd. Want wie is de afgevaardigde van het schoolbestuur en hoe geeft die van zijn behoorlijke mandatering blijk indien dit niet in het schoolreglement is opgenomen? Is de ‘voorzitter van de delibererende klassenraad’ te begrijpen als de persoon die de klassenraad daadwerkelijk heeft voorgezeten? En, zo ja, mag die persoon, indien het niet de directeur betrof maar zijn afgevaardigde overeenkomstig art. 5, § 2, 1°, *littera a)* Organisatiebesluit Secundair Onderwijs, zoals gewijzigd door artikel 4 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 2007, op zijn beurt opnieuw iemand afvaardigen? En wat indien een onbevoegd persoon het overleg heeft gevoerd en vervolgens de beslissing neemt om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen?

De enige persoon die met zekerheid kan worden aangeschreven en tevens bevoegd is om het overleg te voeren en eventueel de delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen, is de persoon die de klassenraad heeft voorgezeten en wiens identiteit blijkt uit het proces-verbaal van de delibererende klassenraad.

¹⁹⁶ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 201.

¹⁹⁷ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 201.

Het schoolbestuur heeft steeds het recht om de delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen, zelfs indien de deliberatiebeslissing niet werd betwist en ook indien de directeur of zijn afgevaardigde heeft beslist om, bij betwisting, de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen.¹⁹⁸

§ 2. *Het verzoeken van het overleg*

Het verzoeken van het overleg wordt aan geen vormvereiste onderworpen. Behoudens andersluidende bepalingen in het schoolreglement, kunnen de betrokken personen het recht op overleg zowel mondeling als schriftelijk uitoefenen. Uiteraard verdient het aanbeveling om dit schriftelijk te doen teneinde latere bewijsproblemen te voorkomen en discussie over de tijdigheid van het beroep te vermijden.

Toch wordt mondeling overleg niet uitgesloten, hoewel dit voor problemen kan zorgen aangaande de bewijslast. Dit werd duidelijk in het arrest JACOBS¹⁹⁹ van de Raad van State. In het voormelde arrest neemt de vader van verzoekster immers telefonisch contact op met de voorzitter van de delibererende klassenraad waarin hij een overleg vraagt terwijl de voorzitter het telefonisch gesprek zelf als het overleg beschouwde. Moeilijk te bewijzen dus hoewel in casu uit de navolgende handelingen van verzoekster is op te maken dat zij geen overleg meer verwachtte maar haar hoop stelde op de beroepscommissie. Zo verstuurde zij een brief naar de voorzitter van de beroepscommissie met als kenmerk ‘Beroep tegen beslissing delibererende klassenraad’ waarin geen weigering wordt aangeklaagd van het overleg.

Uit het bovenstaande is af te leiden dat er van een afgelijnde procedureregeling geen sprake is tenzij dit natuurlijk in het schoolreglement staat beschreven. Uit het gebrek aan procedureregels voor het overleg volgt dat het bijvoorbeeld ook niet mag worden uitgesloten dat de klachten nog worden uitgebreid tijdens of na het overleg. Het is immers de bedoeling van dit overleg dat de betrokken personen in staat worden gesteld om te oordelen of het zin heeft aan te dringen op een nieuwe bijeenkomst van de delibererende klassenraad, hetzij op grond van de initieel (bij het verzoeken van het overleg) opgegeven redenen, hetzij op grond van redenen die precies door het inzien van het dossier – en het verkrijgen van toelichting – aan het licht zijn gekomen.²⁰⁰ De Raad van State stelde dit zo in het arrest DE WOLF²⁰¹.

Tenslotte is het van belang dat de beroepsindiener zijn bezwaren zo vroeg mogelijk, desgevallend reeds in de administratieve beroepsfase, naar voor brengt. Hij kan geen middelen opwerpen die hij ook in het interne beroep had kunnen aanbrengen. Doet hij dit toch, dan heeft hij het bestuur niet de kans

¹⁹⁸ Artikel 115/5 Codex Secundair Onderwijs.

¹⁹⁹ RvS 20 december 1995, nr. 57.122, Jacobs.

²⁰⁰ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 608.

²⁰¹ RvS 6 december 2000, nr. 91.396, De Wolf.

gegeven om eventuele onvolkomenheden recht te zetten en kan hij zich er ook niet voor de eerste keer voor de rechter over beklagen. Van de beroepsindiener mag immers worden verwacht dat hij zijn bezwaren kenbaar maakt aan het orgaan dat over het georganiseerd administratief beroep uitspraak doet.²⁰²

§ 3. De beroepstermijn

“[...] Art. 115/4:

1° [...] binnen een termijn van drie dagen, zaterdag, zondag, wettelijke en reglementaire feestdagen niet meegerekend, volgend op de dag waarop hen die beslissing werd meegedeeld, [...];”

Artikel 68 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs bepaalde dat de betrokken personen over een termijn van drie ‘werkdagen’ beschikken om hun recht op overleg uit te oefenen. Die termijn gaat in op de dag volgend op de dag waarop hen de beslissing van de delibererende klassenraad werd meegedeeld.

Meer informatie over het vertrekpunt voor de termijnberekening is er in de toepasselijke norm niet te vinden. In de rechtspraak van de Raad van State²⁰³ is te lezen dat voor schoolexamens de gebruikelijke vorm van mededeling van de beslissing van de delibererende klassenraad de proclamatie is. Die proclamatie ligt in beginsel besloten in de uitreiking van de rapporten. Het is dus de dag waarop de rapporten worden uitgereikt, die het vertrekpunt van de termijn bepaalt.²⁰⁴

De termijn waarvan sprake moet als een vervaltermijn worden beschouwd. Vervaltermijnen zijn termijnen waarbinnen een bepaalde rechtshandeling dient te gebeuren ten laatste op de laatste dag van de termijn, zo niet vervalt het recht om deze rechtshandeling te stellen. Dit betekent dat het betrokken bestuursorgaan niet op eigen initiatief de beroepstermijn kan verlengen, zelfs niet met het akkoord van de rechtzoekende. De regels van het gemeen recht gelden, voor wat het vertrekpunt en vervaldag betreft, hier onverminderd. De dag waarop de gebeurtenis die de termijn doet ingaan, zich voordoet - dies a quo genoemd -, wordt niet meegerekend. De vervaldag is in de termijn begrepen.²⁰⁵

²⁰² J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbeslissingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 96.

²⁰³ RvS 30 juni 1997, nr. 67.222, Raman; RvS 16 december 2003, nr. 126.481, Verlende.

²⁰⁴ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 607.

²⁰⁵ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbeslissingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 93-94.

In artikel 68 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs ging het over ‘werkdagen’. In artikel 115/4, 1° van de Codex Secundair Onderwijs werd dit gewijzigd naar “*drie dagen, zaterdag, zondag, wettelijke en reglementaire feestdagen niet meegerekend*”. Een discussiepunt werd hiermee van tafel geveegd want tot 1 september 2011 gold zaterdag wel degelijk als een werkdag.

Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State²⁰⁶ moet ‘werkdagen’, bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling in de andere zin, worden begrepen in zijn gebruikelijke betekenis. Het omvat als ‘de dag waarop gewerkt wordt’ alle dagen van de week, behalve zon- en feestdagen. Een zaterdag is bijgevolg een werkdag, ook al is hij geen dag van arbeid voor iedereen en ook al zijn de onderwijsactiviteiten in het secundair onderwijs dan opgeschort. Zaterdag was voor de toepassing van het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs een werkdag die meetelde in de beroepstermijn. Dit betekende dat bij ontvangst van de beslissing van de delibererende klassenraad op donderdag, de beroepstermijn liep over vrijdag, zaterdag en maandag. Maandag was in dit geval de laatste dag om het overleg te vragen. Werd de beslissing ontvangen op woensdag, dan liep de beroepstermijn over donderdag, vrijdag en zaterdag. In dit geval was zaterdag de laatste dag en hing het af van de wijze waarop het overleg werd gevraagd of dit op zaterdag kon of niet.²⁰⁷

Naast de notie ‘dagen’, is er nog een aantal aandachts- en knelpunten met betrekking tot de termijn om het overleg aan te vragen.

De eerste voorwaarde in verband met het vertrekpunt van de beroepstermijn is dat de beslissing van de delibererende klassenraad – het uitreiken van de rapporten – aan de rechtzoekende wordt meegedeeld. Bij gebrek hieraan neemt de beroepstermijn geen aanvang. De betrokken personen moeten dus behoorlijk vooraf in kennis worden gesteld van de dag waarop de rapporten worden uitgereikt (proclamatiedatum). Daarnaast moet ook de motivering van de beslissing worden meegedeeld opdat de beroepstermijn zou beginnen lopen.²⁰⁸

Kan de leerling niet aanwezig zijn bij de uitreiking van de rapporten, dan moeten er (strikte) redenen van overmacht worden aangehaald teneinde de termijn van drie werkdagen desgevallend te stuiten.²⁰⁹ Een student die zijn beroep te laat indient wegens vakantie in het buitenland, wordt niet beschouwd als overmacht.²¹⁰

Een ander heikel punt betreft de korte termijnen en het te laat aanvragen van het overleg.

²⁰⁶ Zie onder andere: RvS 22 februari 2011, nr. 211.410, Ylen.

²⁰⁷ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 195-196.

²⁰⁸ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbeslissingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 92.

²⁰⁹ RvS 16 december 2003, nr. 126.481, Verlende.

²¹⁰ RStvb 21 augustus 2007, nr. 2007/025; RStvb 21 augustus 2007, nr. 2007/031.

De termijn om overleg aan te vragen, is uitzonderlijk kort. Dit vereist uiteraard de nodige alertheid van de betrokkenen om tijdig te ageren. De korte duur van de termijn vloeit voort uit de noodzaak om vanwege de aard van de materie snel zekerheid te krijgen over het definitieve karakter van de beslissingen van de delibererende klassenraad. De vraag of een leerling een volgende fase in het leerproces kan aanvangen, mag immers niet te lang onbeantwoord blijven. Zowel de betrokken leerling als de onderwijsinstelling hebben baat bij een snelle uitkomst. Ze moeten zich tijdig kunnen voorbereiden op het volgende schooljaar. Bovendien stellen die korte termijnen de betrokkenen in staat om snel tot een dialoog te komen over de redenen van de beslissing, zodat zij eventueel de gegrondheid ervan gemakkelijker kunnen aanvaarden. De interne procedures in het onderwijsrecht zijn er in de eerste plaats op gericht om de verdere uitbreiding van het geschil te vermijden en de betwisting zo snel mogelijk – dit wil zeggen zeker voor het begin van het nieuwe schooljaar – op te lossen.²¹¹ De Raad van State deelt dezelfde bezorgdheid. In onderwijsaangelegenheden, in het bijzonder bij de examenbetwistingen, aanvaardt hij steeds de spoedprocedure: het dreigend verlies van een schooljaar wordt door de Raad van State in beginsel erkend als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel wat een voorwaarde is om de beslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid te verkrijgen. Sinds de hervorming van de Raad van State wordt niet langer meer gesproken over het ingeburgerde ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ maar over ‘spoedeisend’.²¹²

Het laattijdig instellen van het georganiseerd administratief beroep leidt ertoe dat het beroepsorgaan niet bevoegd is om zich over het beroep uit te spreken. De beroepstermijn is immers een dwingende termijn waar niet kan worden van afgeweken. Zelfs indien de beroepsinstantie het beroep toch nog (laattijdig) behandelt, impliceert dit niet dat zij verzaakt aan het argument dat het beroep te laat werd ingediend en dat het haar bevoegdheid om over het beroep uitspraak te doen, heeft herwonnen.²¹³

Wanneer het schoolbestuur zich effectief beroept op de laattijdigheid, dan is de procedure niet op ontvankelijke wijze opgestart. Dit maakt elke navolgende procedurestap ongeldig zodat de leerling zijn interne beroepsmogelijkheid verliest en bijgevolg – verwijzende naar wat *supra*²¹⁴ werd uiteengezet in verband met het uitputten van het georganiseerd administratief beroep – ook het recht om zich tot de Raad van State te wenden. De weg naar de burgerlijke rechter blijft evenwel open.²¹⁵

In de praktijk blijken vele onderwijsinstellingen er echter toe geneigd om een beroep dat werd ingediend ná het verstrijken van de (beroeps)termijn, toch nog te behandelen. Dit kadert in de geest van overleg die de grondslag vormt van de interne beroepsprocedure tegen examenbeslissingen. Ouders hebben doorgaans enige moeite om te erkennen dat hun kind niet de verhoopte studieresultaten

²¹¹ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 94.

²¹² *Infra* 112.

²¹³ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 95.

²¹⁴ *Supra* 65.

²¹⁵ *Supra* 65.

behaalt, ook al volgt dit doorgaans duidelijk uit een beslissing van de delibererende klassenraad. Alleen reeds de verwerking van een dergelijk oordeel vraagt soms enige tijd. Kritiek op beslissingen van de delibererende klassenraad is dan ook niet zelden ingegeven door een emotionele reactie op het falen van zoon- of dochterlief. Vaak komen de betrokkenen reeds tijdens een bespreking tot het inzicht dat de bestreden ongunstige beslissing gegrond is. Dergelijke besprekingen beperken dus het aantal juridictionele procedures. Vanuit rechtseconomisch oogpunt is de bereidheid van de onderwijsinstellingen om ondanks de overschrijding van de (beroeps)termijn de betwisting toch te behandelen, dan ook een goede zaak. Strikt juridisch, vanuit het perspectief van de rechtsbescherming, lijkt die praktijk evenwel minder bijval te verdienen. Ingeval een beroepsorgaan zich toch nog ten gronde uitspreekt over een laattijdig ingediend beroep, ontbeert die beslissing elke juridische grondslag, aangezien zij uitgaat van een onbevoegde overheid. Enkel het loutere bestaan van een dergelijke beslissing kan in onze rechtsorde niet worden aanvaard, laat staan dat zij rechtsgeldige gevolgen zou kunnen sorteren. De onbevoegdheid van de steller van een bestuurshandeling raakt de openbare orde. Bovendien kan noch de uitspraak ten gronde in beroep, noch de oorspronkelijke beslissing bij de bestuursrechter worden aangevochten. Het georganiseerd administratief beroep is immers op niet-ontvankelijke wijze doorlopen, zodat het beroep bij de Raad van State op zijn beurt eveneens strandt wegens onontvankelijk. Geconfronteerd met een laattijdig beroep, doet het beroepsorgaan er derhalve goed aan om het beroep uitdrukkelijk niet ontvankelijk te verklaren. Die beslissing is vatbaar voor een juridictioneel beroep waarbij de Raad van State enkel zal kunnen oordelen over de wettigheid van de beslissing tot het niet ontvankelijk verklaren van het georganiseerd administratief beroep, zonder zich te kunnen uitspreken over de gegrondheid van dit beroep.

DERIDDER en DRIESEN²¹⁶ zijn niet helemaal akkoord met de bovenstaande redenering. Zij zijn er wel van overtuigd dat, bij laattijdigheid van het beroep, en ingeval dat het schoolbestuur na het overleg (of het advies van de beroepscommissie – zie *infra*²¹⁷) toch beslist om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen, het administratief contentieux voor de leerling ten einde is. Hij draagt dan de gevolgen van zijn laattijdigheid. Maar het is volgens hen onduidelijk of er nog een beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State wanneer het schoolbestuur, na een laattijdig aangevraagd overleg (of een laattijdig ingesteld beroep – zie *infra*²¹⁸), toch beslist om de delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen maar waarbij laatstgenoemde opnieuw een voor de leerling ongunstige beslissing neemt. Zij verwijzen in dit kader naar artikel 115/5 Codex Secundair Onderwijs waarbij het schoolbestuur, onafgezien de al dan niet betwisting door de betrokken personen van de beslissing van de delibererende klassenraad, steeds de bevoegdheid heeft om de delibererende klassenraad opnieuw samen te doen samenkomen. Het schoolbestuur heeft dan wel volgens de Raad van State zijn

²¹⁶ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 197-198.

²¹⁷ *Infra* 83.

²¹⁸ *Infra* 83.

bevoegdheid verloren om het (laattijdig) intern beroep als dusdanig te behandelen, zijn bevoegdheid om de delibererende klassenraad op eender welk moment (opnieuw) samen te roepen kan hem krachtens artikel 115/5 Codex Secundair Onderwijs niet worden ontnomen. Wanneer het bestuur, uit eigen beweging de delibererende klassenraad opnieuw samenroept, is het volgens DERIDDER en DRIESEN een al te gestrengte beoordeling om het in voorkomend geval negatieve resultaat van die nieuwe deliberatie aan de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State te onttrekken. Zij wijzen tenslotte op het feit dat de Raad van State de termijnen heeft aangemerkt als ‘dwingend’, maar niet van openbare orde.

*§ 4. De beslissing van het overleg*²¹⁹

“[...] Art. 115/4:

[...] 2° op basis van de argumenten die door de betrokken personen worden aangevoerd, kan de afgevaardigde van het schoolbestuur of de voorzitter van die klassenraad of zijn afgevaardigde na dergelijk overleg de klassenraad zo spoedig mogelijk opnieuw doen bijeenkomen[...];”

Na het overleg kan worden beslist om de delibererende klassenraad al dan niet opnieuw samen te roepen. In het reeds aangehaalde arrest DE WOLF²²⁰ stelt de Raad van State dat de beslissing om de delibererende klassenraad al dan niet opnieuw samen te roepen, geen administratieve rechtshandeling vormt. Een dergelijke beslissing valt aldus niet onder de formele motiveringsplicht, waardoor de beslissing om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen, evenmin uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd:

“[...] Overwegende dat het overleg bedoeld in artikel 64 van het organisatiebesluit een tussenstap is voor de personen die de beslissing van de klassenraad betwisten en een beroep bij de beroepscommissie willen instellen; dat tijdens dit overleg geen bestuurshandelingen lijken te worden gesteld in de zin van de formele motiveringswet van 29 juli 1991; dat artikel 64 van het organisatiebesluit evenmin lijkt voor te schrijven dat de school het verloop van het overleg nogmaals formeel mededeelt aan de personen die het hebben bijgewoond; dat de bedoelde brief ook mede gezien kan worden als een kennisgeving aan verzoekster van de intentie van de voorzitter van de delibererende klassenraad om geen toepassing te maken van de mogelijkheid die hem bij artikel 65 van het organisatiebesluit wordt geboden om eigener

²¹⁹ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 202-203.

²²⁰ RvS 6 december 2000, nr. 91.396, De Wolf.

beweging de klassenraad opnieuw bijeen te roepen; dat het aldus stilzitten van de school evenmin een bestuurshandeling lijkt te zijn in de zin van de formele motiveringswet; [...]”

De toepasselijke regelgeving legt geen termijn op waarbinnen de beslissing na het overleg moet worden genomen. Indien het schoolreglement geen regeling voorop stelt, geldt de redelijketermijneis. Om de duur van de redelijke termijn te bepalen, wordt rekening gehouden met de complexiteit van het dossier, het belang en/of het al dan niet spoedeisend karakter van de zaak en het gedrag van de rechtzoekende en het bestuur. Gelet op de aard van de materie, zal de redelijke termijn (zeer) kort zijn.²²¹

De beslissing om de delibererende klassenraad al dan niet samen te roepen, kan genomen worden door ofwel de afgevaardigde van het schoolbestuur ofwel de voorzitter van de delibererende klassenraad of zijn afgevaardigde.

Noch de Vlaamse Regering noch de decreetgever schrijft evenmin voor hoe de beslissing moet worden bekendgemaakt. Rekening houdend met de beginselen van behoorlijk bestuur, draagt het de voorkeur weg om de ouders met de betekening van een schriftelijke beslissing een vaste datum te verlenen voor het instellen van het intern beroep.²²²

§ 5. Weigeren om het overleg te organiseren

Organiseert de school geen recht of mogelijkheid op overleg, dan moeten de betrokkenen als volgende stap onmiddellijk het intern beroep bij de beroepscommissie instellen. In het arrest VAN HOE²²³ stelt de Raad van State immers duidelijk dat men zich in die fase niet rechtstreeks tot de Raad kan wenden.

Onderafdeling 4. Fase 2: het beroep bij de interne beroepscommissie

“[...] Art. 115/4:

[...] 3° als, na 1° en 2°, de betwisting blijft bestaan, dan kunnen de betrokken personen zich tot de beroepscommissie richten [...], nadat het resultaat van het in 1° bedoeld overleg aan de betrokken personen werd meegedeeld of, indien het desbetreffend overleg heeft geleid tot een nieuwe bijeenkomst van die klassenraad [...]”

²²¹ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 98.

²²² J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 202-203.

²²³ RvS 16 maart 1999, nr. 79.293, Van Hoe.

§ 1. De samenstelling

“[...] Art. 115/4, 3°:

Het schoolbestuur bepaalt de samenstelling en de werking van de beroepscommissie, ermee rekening houdend dat, met uitzondering van de voorzitter, de leden van die klassenraad er geen deel van kunnen uitmaken en dat de beroepscommissie uit minstens drie leden bestaat;[...]”

De samenstelling van de beroepscommissie wordt, behoudens een aantal minimale vereisten, aan het schoolbestuur overgelaten. De beroepscommissie moet tenminste drie leden tellen en de leden van de delibererende klassenraad mogen, met uitzondering van de voorzitter (meestal is dit de directeur), niet in de beroepscommissie zetelen.

Hierbij kan een aantal bedenkingen worden gemaakt.

DE GROOF en MAHIEU²²⁴, en NEUTS²²⁵ bekritisieren terecht de deelname van de voorzitter van de delibererende klassenraad aan de beroepscommissie. De voorzitter van de delibererende klassenraad is immers van rechtswege lid van de delibererende klassenraad en is (meestal) betrokken bij de overlegprocedure. Net omdat het overleg tot geen resultaat heeft geleid, wordt een zaak bij de beroepscommissie aanhangig. De onpartijdigheid van de commissie kan hierdoor in het gedrang komen.

Verwijzend naar het adagium “*dat niemand rechter en partij in eigen zaak kan zijn*”²²⁶, mogen – terecht – de leden van het onderwijzend personeel die aan de betrokken leerling onderwijs verstrekken en tot de delibererende klassenraad behoren, geen lid zijn van de beroepscommissie.

Uit artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs volgt dat de personen die tot de delibererende klassenraad behoren, niet mogen zetelen in de beroepscommissie (met uitzondering van de voorzitter). Dit betekent dan ook dat de personen die op grond van artikel 5, § 4 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs wegens onverenigbaarheid geen deel mogen uitmaken van de delibererende klassenraad, *mutatis mutandis*, ook niet kunnen zetelen als lid van de interne beroepscommissie. Het betreft hier de bloed- of aanverwanten van de leerling tot en met de vierde graad. DERIDDER en DRIESEN²²⁷

²²⁴ J. DE GROOF en P. MAHIEU, *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 79.

²²⁵ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 609.

²²⁶ Nemo iudex in sua causa.

²²⁷ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 210-211.

merken bovendien op dat er geen uitdrukkelijke bepaling is opgenomen die de verwantschap met leden van de delibererende klassenraad regelt. Zij stellen dat, gelet op het onpartijdigheids- en onafhankelijkheidsbeginsel, de bloed- en aanverwanten van leden van de delibererende klassenraad zich ook zouden moeten onthouden van het zetelen in een interne beroepscommissie.

Het is voorts niet verplicht dat een lid van het schoolbestuur moet zetelen in de beroepscommissie. De Raad van State kwam in het arrest DAWSON²²⁸ tot die conclusie.

Artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs legt enkel een negatieve verplichting op. NEUTS stelt dat het niet uitgesloten is dat ook andere dan onderwijskundigen deel uitmaken van de commissie. Hij verwijst naar de praktijk waar directeurs van andere (al dan niet verbonden) onderwijsinstellingen, ere-directeurs, ere-inspecteurs, leden van een oudercomité of van de participatieraad lid zijn van de beroepscommissie. Volgens NEUTS lijkt het bovendien nuttig dat juristen deel zouden uitmaken van de beroepscommissie.²²⁹ Enerzijds, in het kader van de rechtsbescherming, geniet dit bijval: alle partijen hebben er immers baat bij dat leerling – of zijn wettige vertegenwoordigers – en de school zo snel mogelijk tot een vergelijk komen. Een jurist kan hier een belangrijke rol spelen. Anderzijds, schuilt hierin gelijktijdig het gevaar van een toenemende juridisering.

Een bijzondere evolutie schuilt in artikel 5, § 2, 2° Organisatiebesluit Secundair Onderwijs. Aanvankelijk konden, krachtens het voormelde geciteerde artikel, in onderwijsvormen en leerjaren waar een geïntegreerde proef plaatsvond, ook externe deskundigen lid zijn van de delibererende klassenraad, weliswaar met raadgevende stem. De Raad van State bevestigde in zijn arrest GENNEZ²³⁰ dat geen enkele wettelijke bepaling een verbod inhield voor een externe deskundige om, ten aanzien van een leerling, zowel als jurylid van de geïntegreerde proef op te treden, als in de beroepscommissie te zetelen. De Raad nuanceerde wel door te stellen dat de onpartijdigheid steeds moest worden bewaakt.

Het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 2007 wijzigt § 2 van artikel 5 zodat de bovenvermelde deskundigen niet langer deel kunnen uitmaken van de delibererende klassenraad. In de delibererende klassenraad zetelen voortaan alleen maar personeelsleden van de onderwijsinstelling. Hier is slechts één uitzondering op voorzien – en dan nog wel een stemgerechtigde – met name de personen, andere dan de personeelsleden, die betrokken zijn bij de pedagogische begeleiding van de leerling bij een vakoverschrijdend project. Onder ‘pedagogische begeleiding’ valt niet de beoordeling en de (eventueel) mondelinge verdediging van een geïntegreerde proef te begrijpen.

²²⁸ RvS 17 oktober 2013, nr. 225.127, Dawson.

²²⁹ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 609.

²³⁰ RvS 2 februari 1999, nr. 78.483, Gennez.

NEUTS²³¹ wees eerder al op het feit dat het jurylid met ‘slechts’ een raadgevende stem al een niet te onderschatten invloed kan hebben tijdens de beraadslaging waardoor het hem aangewezen leek om dergelijke personen uit de beroepscommissie te weren. Het jurylid had bovendien al een prestatie van de betrokken leerling moeten beoordelen. Het gevaar voor onpartijdigheid en onafhankelijkheid was reëel aanwezig.

Het valt voor dat de samenstelling van de interne beroepscommissie noodgedwongen moet worden gewijzigd, bijvoorbeeld door afwezigheid van één van de leden. De Raad van State oordeelde hierover in het arrest VANDEBOSCH²³² dat het schoolbestuur bevoegd is om de samenstelling te bepalen en dat het niet uitgesloten is dat de beroepscommissie wegens een wijziging in de loop van het schooljaar, in een andere samenstelling zetelt dan wat is opgenomen in het schoolreglement. De Raad stelt wel als voorwaarde dat de wijziging in de samenstelling op regelmatige wijze tot stand is gekomen en dat die beslissing wordt genomen voordat de beroepscommissie samenkomt om van een geschil kennis te nemen. Het feit dat de interne beroepscommissie slechts een adviserende bevoegdheid heeft, leidt er niet toe dat een onregelmatige samenstelling van die commissie zonder rechtsgevolgen blijft.²³³

§ 2. *Het aanhangig maken van het beroep*

Net zoals voor het verzoek tot overleg, wordt er ook voor het instellen van het beroep bij de interne beroepscommissie geen enkele vormverplichting opgelegd. GORIS²³⁴ verwijst in dit kader naar wat opgenomen is in het schoolreglement, hoewel in de Codex Secundair Onderwijs geen vormvereisten zijn opgenomen en evenmin een delegerende bepaling in de zin dat het beroep moet worden ingesteld ‘overeenkomstig de modaliteiten bepaald door het schoolbestuur’ of een gelijkaardige omschrijving.²³⁵ Kan het schoolreglement de wijze voorschrijven – bijvoorbeeld met een ter post aangetekend schrijven – en hieraan de sanctie van onontvankelijkheid koppelen? De Raad van State oordeelde in zijn arrest VAN TRICHT²³⁶ veeleer negatief:

“[...] De Raad van State ziet op het eerste gezicht geen regel die hem aan de rechtstreekse verzending van het administratief beroep aan de voorzitter van de beroepscommissie, in plaats

²³¹ In dezelfde zin: J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 211.

²³² RvS 23 april 2009, nr. 192.575, Vandebosch.

²³³ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 211.

²³⁴ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbeslissingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 91.

²³⁵ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 209.

²³⁶ RvS 30 oktober 2007, nr. 176.334, Van Tricht.

van via de school, hoewel misschien ongebruikelijk en niet wenselijk, de sanctie moet doen koppelen van de onontvankelijkheid van dat beroep.[...]”

Hoe dan ook is, bij gebrek aan een bepaling, doorgaans in het schoolreglement opgenomen aan welke persoon het beroep moet worden gericht of op welk adres het eventueel moet worden ingediend. Vergist de rechtzoekende zich hierbij, dan kan hij dit nog steeds rechtzetten door een nieuw beroep in te dienen binnen de beroepstermijn. Hier reikt de rechtspraak de rechtzoekende echter een helpende hand. Van de onderwijsinstelling wordt immers een zekere mate van welwillendheid en soepelheid verwacht bij de interpretatie van het ingestelde beroep. Zo oordeelde de Raad van State in het arrest USTBOGA²³⁷ dat:

[...] alhoewel hij luidens artikel 64, eerste lid, van het organisatiebesluit eerst zijn recht op overleg met de afgevaardigde van de inrichtende macht of de voorzitter van de delibererende klassenraad of zijn afgevaardigde had moeten doen gelden, maar op die grond toch niet tot de onontvankelijkheid van de vordering kan worden besloten; dat immers, zoals ook reeds in het arrest SCHEIRE, nr. 40.739, van 13 oktober 1992, is aangenomen, de voorzitter van de beroepscommissie, beter geplaatst dan verzoeker om precies te weten wat gedaan kan worden tegen een beslissing van de delibererende klassenraad waarmee men niet kan instemmen, diens brief had moeten interpreteren als een betwisten van de beslissing van de delibererende klassenraad en dienovereenkomstig de procedure vastgesteld in de artikelen 64 en 65 op gang had moeten brengen [...];

De voorzitter werd er dus toe verplicht om, ondanks de gebruikte begrippen en ondanks het feit dat het beroep tot de verkeerde persoon was gericht, de beroepsprocedure in het Organisationsbesluit Secundair Onderwijs (thans de Codex Secundair Onderwijs) op gang te brengen en het overleg, als eerste fase van deze procedure, te organiseren.

§ 3. Het voorwerp van het beroep

Er kan worden aangestipt dat het beroep bij de interne beroepscommissie wordt ingesteld tegen de ongunstige beslissing van de delibererende klassenraad.²³⁸ Het betreft hierbij enkel de beslissing waarbij een B- of C-attest wordt toegekend, zoals uit de bewoordingen van de Omzendbrief SO64 te lezen is:²³⁹

²³⁷ RvS 10 juni 1999, nr. 80.814, Ustboga.

²³⁸ Artikel 115/4, 3^o Codex Secundair Onderwijs; J. NEUTS en B. VERBEECK, “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse”, *TORB* 2006-07, 435.

²³⁹ Punt 9.1 Omzendbrief SO64.

“[...] 9.1. De beslissing van de delibererende klassenraad om een oriënteringsattest B of C toe te kennen, kan door de betrokken personen worden betwist.[...]”

Hieruit is af te leiden dat het niet voorzien is om een A-attest te betwisten. De regelgever daarentegen lijkt een betwisting van een A-attest toch toe te laten. In artikel 115/4 is immers te lezen dat *“tegen eindbeslissingen van delibererende klassenraden die door de betrokken personen worden betwist, die personen verhaalmogelijkheid hebben”*. Een leerling kan belang hebben bij een hoger cijfer of graad.

Het hier besproken beroep staat eveneens open tegen de beslissing van de afgevaardigde van het schoolbestuur of van de voorzitter van de delibererende klassenraad of zijn afgevaardigde om, na het overleg, de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen.²⁴⁰

De leerling kan zich niet tot de interne beroepscommissie richten om, bijvoorbeeld de beslissing om tuchtmaatregelen op te leggen, aan te vechten.²⁴¹

§ 4. De beroepstermijn

“[...] Art. 115/4, 3°:

[...] binnen een termijn van drie dagen, zaterdag, zondag, wettelijke en reglementaire feestdagen niet meegerekend [...];

Net zoals voor het overleg, valt de zeer korte termijn op om intern beroep aan te tekenen bij de beroepscommissie. De termijn, zoals bedoeld in artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs, is niet altijd zo ‘kort’ geweest.

Zo bepaalde artikel 68, tweede lid Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991 dat een beroep kan worden ingesteld binnen een termijn van 5 werkdagen. Met artikel 25 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 2007 werden de woorden *“5 werkdagen”* vervangen door de woorden *“drie werkdagen”*. Het artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs verfijnde tenslotte de termijn door enerzijds, *“werkdagen”* te vervangen door *“dagen”*, en, anderzijds, *“zaterdag, zondag, wettelijke en reglementaire feestdagen niet meegerekend”* toe te voegen. *Supra*²⁴² werd reeds ingegaan op de notie ‘werkdag’.

²⁴⁰ Artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs.

²⁴¹ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 89.

²⁴² *Supra* 73.

In tegenstelling tot het overleg – waar er in de toepasselijke rechtsregel geen verdere informatie werd gegeven over het vertrekpunt voor de termijnberekening –, is in artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs wel het vertrekpunt opgenomen:

“[...] artikel 115/4, 3° [...] nadat het resultaat van het in 1° bedoeld overleg aan de betrokken personen werd meegedeeld of, of, indien het desbetreffend overleg heeft geleid tot een nieuwe bijeenkomst van die klassenraad [...], nadat het resultaat van deze bijeenkomst aan de betrokken personen werd meegedeeld. [...]”

Aanvankelijk bestond er echter discussie over het vertrekpunt van de beroepstermijn, te meer omdat die niet duidelijk was omschreven. Zo bepaalde artikel 68, tweede lid Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991 dat het moment waarop de beroepstermijn aanving, werd bepaald op het ogenblik dat *“het overleg werd gevoerd”*. De datum daarvan was doorgaans niet moeilijk vast te stellen omdat er normaliter een schriftelijke uitnodiging wordt verstuurd. In de praktijk komt het evenwel voor dat ouders zich in de school aanbieden met het verzoek tot overleg en meteen worden ontvangen door de directie zodat er geen schriftelijke vraag en uitnodiging is.²⁴³

Ook de Raad van State heeft zich in het debat gemengd. Met het arrest VANDEBOSCH²⁴⁴ koppelde hij aan het ingaan van de beroepstermijn een tweede voorwaarde. Het moet met name ook duidelijk zijn wat het resultaat van het overleg is geweest:

“[...] wanneer de betwisting bijgevolg blijft bestaan, kan de -weliswaar dwingende- termijn om beroep in te stellen dan ook maar eerst aanvangen, wanneer vast staat dat de afgevaardigde van de school weigert om de delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen. De beslissing, “indien nodig”, om de delibererende klassenraad opnieuw samen te roepen valt luidens artikel 69 van het organisatiebesluit [thans artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs] “na dergelijk overleg”. [...]”

Het is immers maar zinnig zowel voor de betrokken leerling als voor de school om een beroep in te stellen en in behandeling te nemen, nadat is gebleken dat het overleg zonder bevredigend resultaat is gebleven.²⁴⁵

Zolang de leerling niet weet wat de positie is van de school, is het voor hem moeilijk om (tijdig) een beroep in te stellen.

²⁴³ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 207.

²⁴⁴ RvS 23 april 2009, nr. 192.575, Vandebosch.

²⁴⁵ Zie ook artikel 9.1 Omzendbrief SO64.

De decreetgever kwam tegemoet aan die (rechts)onzekerheid. In artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs werd “*heeft plaatsgevonden*” gewijzigd door “*werd meegedeeld*” zodat de beroepstermijn pas begint te lopen nadat de leerling kennis heeft gekregen van, in voorkomend geval, het resultaat van het overleg of het resultaat van de nieuwe bijeenkomst van de delibererende klassenraad.

Tenslotte moet het ook duidelijk zijn wanneer precies de leerling kennis heeft gekregen van de beslissing die op het overleg is gevolgd.²⁴⁶ In het arrest AL OUAHABI²⁴⁷ verklaarde de interne beroepscommissie het beroep van verzoekende partij onontvankelijk wegens te laatigheid. De verzoekende partij verklaart de brief met het resultaat van het overleg te hebben ontvangen op 11 juli 2006 zodat het beroep wel tijdig en aldus ontvankelijk is ingesteld. Volgens de school, die de brief per gewone post had verzonden, was de brief toegekomen op 7 juli 2006: andere brieven, die op hetzelfde tijdstip werden verstuurd, kwamen immers op hun bestemming aan op 7 juli 2006 zodat hier in casu ook redelijkerwijs mocht worden van uitgegaan. De Raad van State oordeelde dat de datum van verzending bij gewone post, in tegenstelling tot een aangetekende zending, geen bewijs oplevert van de datum waarop die door de post op de woonplaats van verzoeker is aangeboden en aldus van de datum van kennisgeving. Het levert zelfs geen vermoeden van ontvangstdatum op. Het beroep was dus niet onontvankelijk *ratione temporis*.

VAN HAEGENDOREN²⁴⁸ bekritiseert – terecht – de zeer korte termijn. Het bezwaar bij de beroepscommissie moet worden gemotiveerd. Het succes en de overtuigingskracht van het bezwaar hangt af van die motivering. Veel tijd om die goed voor te bereiden, is er niet. Dit is minder problematisch voor het overleg waar het in de eerste plaats nog gaat om het krijgen van verdere uitleg over de klassenraadbeslissing.

§ 5. De hoorplicht

In de Codex Secundair Onderwijs is er geen bepaling opgenomen die de hoorplicht voorschrijft dan wel verbiedt. Het is, met het oog op de rechtsbescherming, wel aan te raden dat de procedure voor de beroepscommissie duidelijk wordt beschreven in het schoolreglement (schriftelijk, ...). Artikel 67, lid 1 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991 die de procedureregeling voor de beroepscommissie overliet aan de schoolbesturen, werd niet overgenomen in de Codex Secundair Onderwijs.

²⁴⁶ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 208.

²⁴⁷ RvS 30 januari 2007, nr. 167.269, El Ouahabi.

²⁴⁸ G. VAN HAEGENDOREN, *De examengeschillen in het secundair onderwijs in Meester wie heeft gelijk?*, TORB-Cahiers, Brugge, die Keure, 2010, 35.

Hoe dan ook heeft de leerling, overeenkomstig artikel 115/4, 1° Codex Secundair Onderwijs, tijdens het overleg, een eerste gelegenheid om zijn standpunt kenbaar te maken. Dit geldt evenzeer voor de school. Omdat het beroep bij de interne beroepscommissie in de praktijk meestal schriftelijk gebeurt – om de tijdigheid ervan te kunnen bewijzen –, biedt zich een tweede gelegenheid aan om zijn standpunt duidelijk te maken. De Raad van State bevestigde het bovenstaande in zijn arrest TRAPPERS²⁴⁹:

“[...] De wijze waarop verzoekers hun standpunt naar voren konden brengen is geregeld in het organisatiebesluit [thans in de Codex Secundair Onderwijs], te weten tijdens een overleg bij de directeur en aan de hand van een geschreven bezwaarschrift bij de beroepscommissie.[...]”

Niets belet de beroepscommissie om de leerling toch nog te horen, hoewel er, onder andere volgens het eerder geciteerde arrest²⁵⁰, geen afdwingbaar recht is op een persoonlijke verschijning.

Eén en ander houdt verband met, enerzijds, de verwachtingen van de leerling en, anderzijds, met het belang van de argumentatie.

Zo stelt de Raad van State in zijn arrest HANSSENS²⁵¹ dat een leerling van de door hem gevoerde beroepsprocedure mag verwachten dat zijn bezwaren ernstig worden onderzocht en in overweging worden genomen. Hiertoe moet hij er eerst zelf toe zijn gekomen de bezwaren waarop hij een antwoord wil krijgen, ook daadwerkelijk in de loop van de beroepsprocedure naar voor te brengen.

*Supra*²⁵² werd reeds gewezen op het belang om zijn bezwaren zo vroeg mogelijk kenbaar te maken en op het gevaar indien de leerling dit nalaat om te doen. Dit kwam goed tot uiting in het arrest DERIJCKER²⁵³. De Raad van State oordeelde dat het de delibererende klassenraad niet kan worden verweten niet te hebben geantwoord op de argumenten die verzoekende partij voor het eerst opwerpt voor de Raad en die niet heeft aangevoerd in de voorafgaande administratieve beroepsfase.

§ 6. Het onderzoek van de beroepscommissie

*“[...] Art. 115/4, 4°:
de beroepscommissie voert een onderzoek uit [...]”*

²⁴⁹ RvS 16 september 2008, nr. 186.311, Trappers.

²⁵⁰ RvS 16 september 2008, nr. 186.311, Trappers.

²⁵¹ RvS 18 september 2009, nr. 196.176, Hanssens.

²⁵² *Supra* 72.

²⁵³ RvS 4 februari 2010, nr. 200.445, Derijcker.

De beroepscommissie valt, ten opzichte van de delibererende klassenraad en de Raad van State, tussen twee stoelen. Zo is zij geen rechtscollege en kan zij geen beslissingen nemen, maar enkel een advies geven²⁵⁴. Ze mag niet raken aan de discretionaire autonomie van de delibererende klassenraad²⁵⁵ die hoe dan ook de eindbeslissing neemt, hoewel zij wel haar visie mag geven over de beoordeling. Die beoordelingsbevoegdheid is dan weer niet weggelegd voor de Raad van State die enkel een kennelijke onredelijkheid kan sanctioneren. Het voormelde valt te lezen in het arrest LINDERS²⁵⁶ van de Raad van State:

“[...] De “bescherming” die een beroepscommissie die anders dan de Raad van State geen wettigheidsrechter is maar een orgaan van actief bestuur, een leerling kan bieden, is aan het schoolbestuur te adviseren om een klassenraad opnieuw samen te roepen. De discretionaire bevoegdheid waarover die klassenraad beschikt, sluit niet de mogelijkheid uit van verschillende zienswijzen die alle wettelijk zijn. De Raad van State ziet niet in waarom de beroepscommissie, als zij van oordeel is dat een leerling eerder streng is beoordeeld en er op zicht van de concrete gegevens een milder oordeel verdedigbaar is, in het kader van de administratieve beroepsprocedure niet aan het schoolbestuur zou kunnen adviseren om een klassenraad uit te nodigen bij zijn beoordelingsvrijheid grotere toegeeflijkheid te tonen, waarbij het wel te verstaan is dat uiteindelijk die klassenraad als enig autonoom oordelend orgaan bevoegd is om de eindbeslissing te nemen. [...]”

Het onderzoek van de beroepscommissie bestaat erin de argumenten en de bezwaren van de beroepsindiener te beoordelen. Hiertoe is het belangrijk dat alle mogelijke bezwaren worden opgeworpen. De delibererende klassenraad zal, ingeval hij door de beslissing van het schoolbestuur opnieuw moet samenkomen na het advies van de beroepscommissie, de argumenten en de bezwaren moeten onderzoeken. Bij de motivering van de nieuwe, definitieve beslissing van de delibererende klassenraad zal tenminste een antwoord moeten worden gegeven op de redenen die de beroepscommissie ertoe hebben aangezet om haar advies te formuleren.²⁵⁷ De rechtspraak van de Raad van State is hierover duidelijk²⁵⁸, met die nuancering dat zo de delibererende klassenraad dit niet doet, het in elk geval nog moet worden nagegaan of de betrokkenen hierdoor voldoende geschaad werden om een schorsing of vernietiging te rechtvaardigen. Wijst de beroepscommissie na haar onderzoek een

²⁵⁴ *Infra* 88.

²⁵⁵ *Infra* 103.

²⁵⁶ RvS 6 oktober 2009, nr. 196.679, Linders.

²⁵⁷ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 610.

²⁵⁸ RvS 16 oktober 1995, nr. 55.776, Mertens; RvS 28 februari 1996, nr. 58.431, Vervaeren; RvS 20 november 2001, nr. 100.939, Poupaert

bezwaar af, dan zal de opnieuw samengeroepen delibererende klassenraad zich hierover niet meer moeten uitspreken.²⁵⁹

§ 7. Het advies van de beroepscommissie

“[...] Art. 115/4, 4°:

de beroepscommissie [...] deelt het resultaat ervan mee aan het schoolbestuur;[...]”

De interne beroepscommissie neemt geen beslissingen maar heeft enkel een niet-bindende adviserende bevoegdheid aan het schoolbestuur. Zij kan enkel adviseren dat de delibererende klassenraad al dan niet opnieuw moet samenkomen. Gaat zij haar bevoegdheid te buiten en beslist zij dat de delibererende klassenraad niet opnieuw moet samenkomen, dan is er geen sprake van een definitieve beslissing en zal het verzoekschrift tot vernietiging voor de Raad van State onverbiddelijk onontvankelijk worden verklaard.²⁶⁰

De beroepscommissie kan bovendien het beroep onontvankelijk verklaren indien de ontvankelijkheidsvereisten niet zijn vervuld (bijvoorbeeld het laattijdig indienen van het beroep).

Het niet-bindend advies van de beroepscommissie is niet vatbaar voor een annulatieberoep bij de Raad van State. Het betreft immers een voorbereidende niet-definitieve (rechts)handeling, te weten een advies aan het schoolbestuur.²⁶¹ In een onoplettendheid – waarvan mag worden uitgegaan – liet de Raad van State zich echter verleiden om het advies toch te schorsen. Dit deed ze in het arrest STEEGMANS²⁶² waar de verzoeker de schorsing vorderde van de tenuitvoerlegging van verschillende handelingen, met name de beslissing van het schoolbestuur om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen, het advies van de beroepscommissie en de beslissing van de delibererende klassenraad verzoeker een C-attest toe te kennen.

De Raad van State bevestigde in zijn arresten dat het resultaat van het onderzoek van de interne beroepscommissie niet aan de beroepsindiener moet worden meegedeeld.²⁶³ Artikel 115/4, 4° Codex Secundair Onderwijs bepaalt immers dat de beroepscommissie het resultaat van haar onderzoek

²⁵⁹ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 610; RvS 16 oktober 1995, nr. 55.776, Mertens.

²⁶⁰ RvS 9 oktober 1995, nr. 55.618, Vagenende; RvS 18 september 2009, nr. 196.176, Hanssens.

²⁶¹ L. VENY, “(Onderwijs)rechten van kinderen: een stand van zaken”, in X., *Kinderrechtengids*, Gent, Mys en Breesch, Deel 1, 38.

²⁶² RvS 28 juli 2006, nr. 161.498, Steegmans.

²⁶³ RvS 19 maart 1997, nr. 65.343, Roelandt; RvS 15 juni 1999, nr. 80.971, De Witte.

(enkel) meedeelt aan het schoolbestuur. Toch hebben DERIDDER en DRIESEN²⁶⁴ hier enkele bedenkingen bij. Enerzijds, is de kennisgeving van dit advies in het kader van de formele motiveringsplicht wel noodzakelijk indien het schoolbestuur zich ertoe zou beperken om naar dat advies te verwijzen. Dit is ook in het arrest TRAPPERS²⁶⁵ van de Raad van State te lezen:

“[...] Geen enkele bepaling van het organisatiebesluit [thans: Codex Secundair Onderwijs] verplicht het schoolbestuur om aan de verzoekers een afschrift te bezorgen van het advies van de beroepscommissie. Die verplichting zou wel kunnen voortvloeien uit de formele motiveringsplicht indien [...] de bestreden beslissing zich er van af zou maken als motief louter te verwijzen naar dat advies.[...]”

Anderzijds, kan volgens DERIDDER en DRIESEN niet worden tegengesproken dat het advies van de interne beroepscommissie, als verplicht aanwezig stuk in het kader van een administratieve beroepsprocedure, onder de bepalingen van de openbaarheid van bestuur valt en op die grond eveneens kan worden opgevraagd.

Verwijzend naar wat *supra*²⁶⁶ werd uiteengezet omtrent het georganiseerd administratief beroep, is de beroepscommissie verplicht om zich uit te spreken over het beroep. Het georganiseerd administratief beroep, waarvan de beroepscommissie een fase is, moet verplicht worden uitgeput alvorens bij de Raad van State kan worden aangeklopt. Net omdat de regelgever in een dergelijke voorafgaande procedure heeft voorzien, is de beroepscommissie ertoe gehouden zich over het beroep uit te spreken. Het heeft, volgens GORIS²⁶⁷, weinig zin om een administratief beroep verplicht te stellen indien de beroepsinstantie de zaak naast zich neer kan leggen en de rechtzoekende verstoken blijft van enig antwoord. De rechtsleer²⁶⁸ en de rechtspraak²⁶⁹ zijn het er over eens dat de verplichting om een beslissing te nemen voortvloeit uit het loutere feit dat er een georganiseerde beroepsmogelijkheid bestaat.

²⁶⁴ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 215.

²⁶⁵ RvS 16 september 2008, nr. 186.311, Trappers.

²⁶⁶ *Supra* 65.

²⁶⁷ J. GORIS, “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbepalingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 97.

²⁶⁸ C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, in *Administratief en Publiek Recht – AdvocatenPraktijk*, Mechelen, Kluwer, 2003, nr. 41, 30; I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die Keure, 1992, nr. 49, 23-24.

²⁶⁹ RvS 3 oktober 2000, nr. 90.016, Van Den Broecke en Van Kerrebroeck; RvS 13 december 2000, nr. 91.611, Jacobs; RvS 18 januari 2007, nr. 166.885, Gos.

§ 8. De beslissing van het schoolbestuur

“[...] Art. 115/4:

5° het schoolbestuur beslist vervolgens of die klassenraad wel of niet opnieuw dient samen te komen met het oog op het nemen van een definitieve beslissing;[...]

Nadat het resultaat van het onderzoek van de interne beroepscommissie in de vorm van een advies aan het schoolbestuur wordt overgemaakt, beslist het schoolbestuur in hoeverre de delibererende klassenraad al dan niet opnieuw moet samenkomen.

Het schoolbestuur mag, evenmin als de beroepscommissie, de beslissing over het al dan niet geslaagd zijn niet overdoen of zich mengen met de inhoud van de te nemen examenbeslissing. Dit behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de delibererende klassenraad. Het schoolbestuur, geadviseerd door de beroepscommissie, heeft een dubbele beoordelingsopdracht. Enerzijds, moet hij beoordelen of de leerling in zijn bezwaarschrift grieven, vragen, opmerkingen naar voor brengt die in de beslissing van de delibererende klassenraad nog geen afdoende antwoord hebben gekregen. Anderzijds, onderzoekt het schoolbestuur in hoeverre de delibererende klassenraad al dan niet correct rekening heeft gehouden met de concrete gegevens uit het dossier van de leerling.²⁷⁰ Indien er telkens een bevestigend antwoord is, moet het schoolbestuur vervolgens nagaan of die onbeantwoord gebleven grieven van dien aard zijn dat zij, mochten zij gegrond worden bevonden, mogelijk tot een voor de leerling beter resultaat zouden kunnen leiden. Indien ook die vraag bevestigend wordt beantwoord, dan moet de delibererende klassenraad noodzakelijkerwijs opnieuw worden samengeroepen.²⁷¹

Bij het opnieuw samenroepen van de delibererende klassenraad, is artikel 115/4, 6° Codex Secundair Onderwijs van toepassing:

“[...] Art. 115/4:

6° indien die klassenraad opnieuw dient samen te komen, dient dit te gebeuren [...] uiterlijk op 15 september van het daaropvolgend schooljaar[...]”

Volgens artikel 70 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 1991, overgenomen in artikel 74 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs, moest de delibererende klassenraad uiterlijk op 20 september samenkomen. Met artikel 26 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs 2007 werd dit op 15 september

²⁷⁰ Zie artikel 5, § 5 Organisatiebesluit Secundair Onderwijs.

²⁷¹ G. VAN HAEGENDOREN, *De examengeschillen in het secundair onderwijs in Meester wie heeft gelijk?*, TORB-Cahiers, Brugge, die Keure, 2010, 39-40.

gebracht. De termijn waarvan sprake is een termijn van orde die er niet toe kan strekken een delibererende klassenraad na die datum onbevoegd te maken.

Net zoals er geen termijn is bepaald waarbinnen een beslissing na het overleg²⁷² moet vallen – tenzij het schoolreglement zelf termijnvoorschriften bevat –, is er evenmin een termijn bepaald waarbinnen het schoolbestuur haar beslissing moet nemen. Een vage verwijzing naar een termijn valt te lezen in artikel 115/4, 6° van de Codex Secundair Onderwijs:

“[...] Artikel 115/4, 6°:

“[...] De alsdan genomen beslissing wordt, schriftelijk [...], onmiddellijk aan de betrokken personen meegedeeld.[...]”

Hoe dan ook moet de interne procedure, in het geval dat de delibererende klassenraad opnieuw moet samenkomen, met de nieuwe samenkomst uiterlijk op 15 september van het daaropvolgende schooljaar worden afgerond.

NEUTS²⁷³ vraagt zich af wat de beroepsindieners kan ondernemen tegen een definitieve beslissing die toch genomen wordt na [20] 15 september. Volgens de rechtspraak van de Raad van State²⁷⁴ heeft de beroepsindieners er geen belang bij te stellen dat een na [20] 15 september genomen beslissing onwettig zou zijn. De schorsing en/of vernietiging van die laattijdige beslissing betekent alleen dat de vorige, eveneens ongunstige klassenraadsbeslissing haar uitwerking (her)krijgt. De laattijdige (en daardoor mogelijk onwettige) beslissing kan volgens de Raad van State²⁷⁵ eventueel het voorwerp vormen van een andere gerechtelijke procedure, waarmee een vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter wordt bedoeld.²⁷⁶ *Infra*²⁷⁷ zal aandacht worden besteed aan het rechtsherstel door de burgerlijke rechter. Hier volstaat het te vermelden dat er bij de burgerlijke rechter voornamelijk een schadevergoeding wordt beoogd waarbij het verlies van een schooljaar moeilijk in geld uit te drukken is.

Van de uiteindelijke beslissing moet de beroepsindieners schriftelijk in kennis worden gesteld.²⁷⁸ Het wordt aangeraden om dit met een ter post aangetekende brief te doen teneinde vaste datum te bewerkstelligen.

²⁷² *Supra* 77.

²⁷³ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 610.

²⁷⁴ RvS 9 oktober 1995, nr. 55.618, Vagenende; RvS 16 oktober 1995, nr. 55.776, Mertens V.; RvS 18 september 1998, nr. 61.812, Mertens M.

²⁷⁵ RvS 18 september 1996, nr. 61.812, Mertens.

²⁷⁶ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 610.

²⁷⁷ *Infra* 122.

²⁷⁸ Artikel 115/4, 6° Codex Secundair Onderwijs.

Zoals *supra*²⁷⁹ reeds werd opgemerkt, komt het, overeenkomstig artikel 115/5 Codex Secundair Onderwijs, het schoolbestuur te allen tijde toe om uit eigen beweging, ongeacht de al dan niet betwisting, de delibererende klassenraad samen te roepen en te vragen om zijn beslissing opnieuw te overwegen. Het voornoemde werd door de Raad van State bevestigd in twee arresten.²⁸⁰

Onderafdeling 5. Het vermelden van de beroepsmogelijkheden

Het vermelden, of veeleer, het niet vermelden van de beroepsmogelijkheden heeft verregaande gevolgen aangaande de (verjarings)termijn. De gevolgen van het niet vermelden van de beroepsmogelijkheden worden zowel belicht binnen het georganiseerd beroep (na het mededelen van de examenbeslissing en na het overleg) als op het einde van het georganiseerd beroep (na het interne beroep).

§ 1. Binnen het georganiseerd beroep

Binnen het georganiseerd beroep zijn er twee momenten te onderscheiden waar een beroep kan worden aangetekend. Het kan, enerzijds, na de bekendmaking van de examenresultaten en, anderzijds, na het overleg.

A. Artikel 35 Openbaarheidsdecreet

Artikel 35 Openbaarheidsdecreet is vervangen bij decreet van 21 juni 2013 ‘houdende wijziging van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, wat de beroepstermijnen betreft’ (BS 19 juli 2013, tweede uitgave) door wat volgt:

“Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld.

Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van een beroep een aanvang vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de akte of van de beslissing met individuele strekking.”

Het tweede lid trekt de aandacht want tot de decreetswijziging van 21 juni 2013 was artikel 35, tweede lid Openbaarheidsdecreet te lezen als volgt:

²⁷⁹ *Supra* 73.

²⁸⁰ RvS 25 september 2008, nr. 186.522, Van Gorp; RvS 2 oktober 2008, nr. 186.854, Scherens.

“Bij ontstentenis daarvan neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.”

Het is duidelijk dat de decreetgever aansluiting zocht bij wat hierover in de RvS-Wet²⁸¹ staat. *Infra*²⁸² komen we hier op terug. Hier is het voldoende om te wijzen op het feit dat volgens de vroegere bepaling het georganiseerd administratief beroep zonder enige beperking in de tijd kon worden ingesteld. Met de invoering van de nieuwe bepaling wordt de overheid, die in gebreke blijft, gestraft maar blijft het beroep niet langer mogelijk tot in het oneindige. Gelet op de beginselen van behoorlijk burgerschap die vereisen dat de beroepsindiener zijn beroepsrecht binnen een redelijke termijn moet uitoefenen en, gelet op de rechtsonzekerheid, kan dit alleen maar toegejuicht worden.

B. Na de bekendmaking van de examenresultaten

De eerste keer dat de beroepsmodaliteiten moeten worden vermeld, is bij het bekendmaken van de examenresultaten. Indien de leerling niet tevreden is met het examenresultaat – de beslissing van de delibererende klassenraad –, dan staat hem de mogelijkheid open om, binnen een termijn van drie dagen, een overleg met de directie aan te vragen. Van die mogelijkheid moet, overeenkomstig artikel 35 Openbaarheidsdecreet, melding worden gemaakt in het rapport of, tenminste een verwijzing naar het schoolreglement worden gemaakt waar de beroepsmodaliteiten staan beschreven. Wordt dit niet gedaan, dan neemt de termijn van drie dagen geen aanvang. De bepalingen van de Codex Secundair Onderwijs met betrekking tot de termijnen²⁸³ doen hier geen afbreuk aan. Het arrest DE STAELEN van de Raad van State²⁸⁴ bevestigt dit:

“[...] De Raad van State ziet prima facie geen reden waarom de mededeling van examenbeslissingen van de delibererende klassenraad en de ingevolge de georganiseerde beroepsprocedure tussen te komen beslissingen van de directeur en van het schoolbestuur aan dit voorschrift [artikel 35 van het Openbaarheidsdecreet] zouden ontsnappen.[...]”

Omdat in de bestuurspraktijk heel vaak die vermelding bij de overhandiging van de rapporten werd vergeten, werd dit expliciet benadrukt in punt 8.1.5 Omzendbrief SO64:

“[...] Bij de mededeling van de beslissing om een attest B of C toe te kennen, zal de school de betrokken personen ook herinneren aan de in het schoolreglement opgenomen bepalingen inzake de beroepsmogelijkheid tegen een omstreden beslissing [...]”

²⁸¹ Zie artikel 19, tweede lid RvS-wet.

²⁸² *Infra* 65.

²⁸³ *Supra* 73 + 83.

²⁸⁴ RvS 11 oktober 2001, nr. 215.681, De Staelen.

De beroepsmogelijkheden en -modaliteiten worden het best vermeld op het rapport zelf zodat over het ingaan van de beroepstermijn geen betwisting kan rijzen. In het arrest AKKERMANS²⁸⁵ wees de Raad van State een beroep op artikel 35 Openbaarheidsdecreet af. Volgens de Raad verwees het oriënteringsattest naar het schoolreglement waarin de modaliteiten voor het intern beroep stonden vermeld. Die rechtspraak is voor kritiek vatbaar waarbij veeleer aansluiting wordt gezocht bij de rechtspraak van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen²⁸⁶: verwijzen naar de in een reglement opgenomen beroepsmodaliteiten volstaat niet. Wat verliest een school door de beroepsmodaliteiten (ook nog eens) uitdrukkelijk te vermelden op het rapport? Schrik om te benadrukken dat tegen de examenbeslissing in beroep kan worden gegaan met een ‘overvloed’ aan interne beroepen tot gevolg? Indien een school recht in haar schoenen staan, heeft zij niets te vrezen, ook geen beroep.

Een gelijkaardige, maar niet zo verregaande kritiek is te lezen bij DERIDDER en DRIESEN²⁸⁷. Volgens hen schrijft artikel 35 Openbaarheidsdecreet duidelijk voor dat de beroepsmogelijkheid en beroepsmodaliteiten in de beslissing zelf moeten zijn vermeld. Het is volgens hen in elk geval uitgesloten dat de loutere opname van de beroepsmodaliteiten in een reglement, zonder verwijzing naar dat stuk in de beslissing zelf, volstaat. Er anders over oordelen zou betekenen dat ook ten aanzien van andere vormvereisten, zoals de formele motiveringsplicht, moet worden geoordeeld dat het ‘kunnen vinden’ van de motieven in een ander stuk dan de bestreden beslissing kan volstaan.

C. Na het overleg

In het geval dat het overleg evenmin zoden aan de dijk heeft gebracht, kan de leerling vervolgens, eveneens binnen drie dagen, een beroep aantekenen bij de interne beroepscommissie tegen, ofwel de initiële beslissing van de delibererende klassenraad indien werd beslist om haar niet opnieuw te doen samenkomen, ofwel de nieuwe (ongunstige) beslissing van de delibererende klassenraad indien werd beslist om haar opnieuw te doen samenkomen.²⁸⁸

De beslissing na het overleg is geen administratieve rechtshandeling. Die beslissing beoogt, in tegenstelling tot een examenbeslissing, geen rechtsgevolgen te hebben. Met een examenbeslissing wordt beslist over het al dan niet geslaagd zijn van een leerling. Het geslaagd zijn is een wijziging van de juridische situatie doordat er een erkenning van afhangt in de vorm van een getuigschrift of

²⁸⁵ RvS 14 augustus 2008, nr. 185.704, Akkermans.

²⁸⁶ RvStvb. 19 augustus 2010, nr. 2010/040; RvStvb. 12 augustus 2010, nr. 2010/026; RvStvb. 6 december 2010, nr. 2010/127.

²⁸⁷ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 221.

²⁸⁸ Artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs; J. NEUTS en B. VERBEECK, “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse”, *TORB* 2006-07, 435.

diploma of een overgang naar een hoger leerjaar.²⁸⁹ Het is een loutere mededeling. Hieruit volgt dat artikel 35 Openbaarheidsdecreet op die mededeling niet van toepassing is. Het niet vermelden van de beroepsmodaliteiten om intern beroep aan te tekenen (tegen de beslissing van de delibererende klassenraad), heeft niet tot gevolg dat de vervaltermijn van artikel 115/4, 3° Codex Secundair Onderwijs niet zou ingaan. De voormelde redenering die ook door DERIDDER en DRIESEN²⁹⁰ wordt opgemerkt, staat haaks tegenover het arrest DECONINCK²⁹¹ van de Raad van State. De schooldirectie had de verzoeker verkeerdelijk een termijn van vijf in plaats van drie dagen meegedeeld om het interne beroep voor de beroepscommissie in te leiden. Toch gaf de beroepscommissie toch nog haar advies. Die foutieve mededeling van de geldende verjaringstermijn, moet volgens de Raad worden gelijkgesteld met het niet vermelden ervan en is onderworpen aan dezelfde sanctie met name het niet aanvangen van de beroepstermijn. De Raad van State besluit dat:

“[...] overeenkomstig artikel 35, tweede lid, van het openbaarheidsdecreet had de verjaringstermijn bijgevolg nog geen aanvang genomen [...]”

Gelet op het feit dat de beslissing na het overleg geen administratieve rechtshandeling is en dat artikel 35 Openbaarheidsdecreet bijgevolg niet van toepassing is, had de termijn wel al een aanvang genomen.

Het voormelde kan er echter niet toe leiden dat de beroepsmodaliteiten voor het interne beroep nergens moeten worden vermeld. Strikt juridisch, moeten ze worden vermeld in de beslissing waarbij het resultaat van de delibererende klassenraad wordt bekendgemaakt. Die beslissing beoogt rechtsgevolgen en is ontegensprekelijk een administratieve rechtshandeling.²⁹²

§ 2. Op het einde van het georganiseerd beroep

Indien na het intern beroep tenslotte nog altijd geen vrede kan worden genomen met de al dan niet nieuwe beslissing van de delibererende klassenraad, dan rest de leerling enkel nog de mogelijkheid om het beroep aanhangig te maken bij de Raad van State.²⁹³ *Infra*²⁹⁴ wordt hier dieper op ingegaan. Ook hiervan moet melding worden gemaakt.

²⁸⁹ L. DOMEZ en J. SAMBON, “La motivation formelle en matière d’enseignement”, in P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *La motivation formelle des actes administratifs*, in *Bibliothèque de droit administratif*, Brussel, la Charte, 2004, (139), nr. 49.

²⁹⁰ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 220-221.

²⁹¹ RvS van 21 juni 2012, nr. 219.895, Deconinck.

²⁹² J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 221.

²⁹³ De leerling heeft eveneens de mogelijkheid om een vordering in te leiden bij de burgerlijke rechter.

²⁹⁴ *Infra* 108.

Hetgeen *supra* werd uiteengezet met betrekking tot het ‘document’ waarin de beroepsmodaliteiten moeten worden vermeld, geldt hier onverminderd. De beroepsmodaliteiten moeten worden vermeld in het document waarbij de leerling wordt meegedeeld dat het schoolbestuur beslist om de klassenraad niet opnieuw samen te roepen of in het document waarbij de leerling de al dan niet nieuwe beslissing van de delibererende klassenraad wordt meegedeeld.

*Supra*²⁹⁵ werd al gewezen op de gelijkaardige inhoud van artikel 35, tweede lid Openbaarheidsdecreet en artikel 19, tweede lid RvS-Wet. Er bestaat dus in zekere zin een overlapping. Beide bepalingen verplichten het bestuur om de beroepsmogelijkheden bij de Raad van State te vermelden. Op grond van de bevoegdheidsverdeling is het de bepaling van de Raad van State die de vermelding rechtmatig kan verplichten. De rechtspleging voor de Raad van State is op grond van artikel 160 GW toegewezen aan de federale wetgever. De deelstatelijke wetgever kan niet interfereren in de organisatie van de jurisdictionele procedures.²⁹⁶

In het kader van artikel 19, tweede lid RvS-Wet zal de school, tenminste, een drietal gegevens moeten vermelden²⁹⁷, hierin gevolgd door de Raad van State²⁹⁸:

1. de mogelijkheid om een jurisdictioneel beroep in te stellen bij de Raad van State waarbij het hier uitsluitend gaat om het annulatieberoep op grond van artikel 14, § 1 RvS-Wet. Bovendien kan de school volstaan met te verwijzen naar de vernietigingsbevoegdheid van de Raad. De mogelijkheid tot schorsing, vordering van voorlopige maatregelen of dwangsom moeten hier niet worden vermeld. In de praktijk zal de beroepsindiener veelal kiezen voor een schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid. De laatstgenoemde procedure is dan wel een uitzonderingsprocedure maar wordt doorgaans door de Raad van State aanvaard gelet op het dreigende verlies van een schooljaar;
2. de vorm waarin dit moet geschieden, te weten met een bij ter post aangetekende brief;
3. de termijn waarbinnen dit moet gebeuren, te weten binnen de zestig dagen na kennisgeving.

In het kader van de rechtsbescherming geniet het de voorkeur om de leerling (of zijn ouders) maximaal informatie te geven, hoewel dit strikt juridisch niet verplicht is.

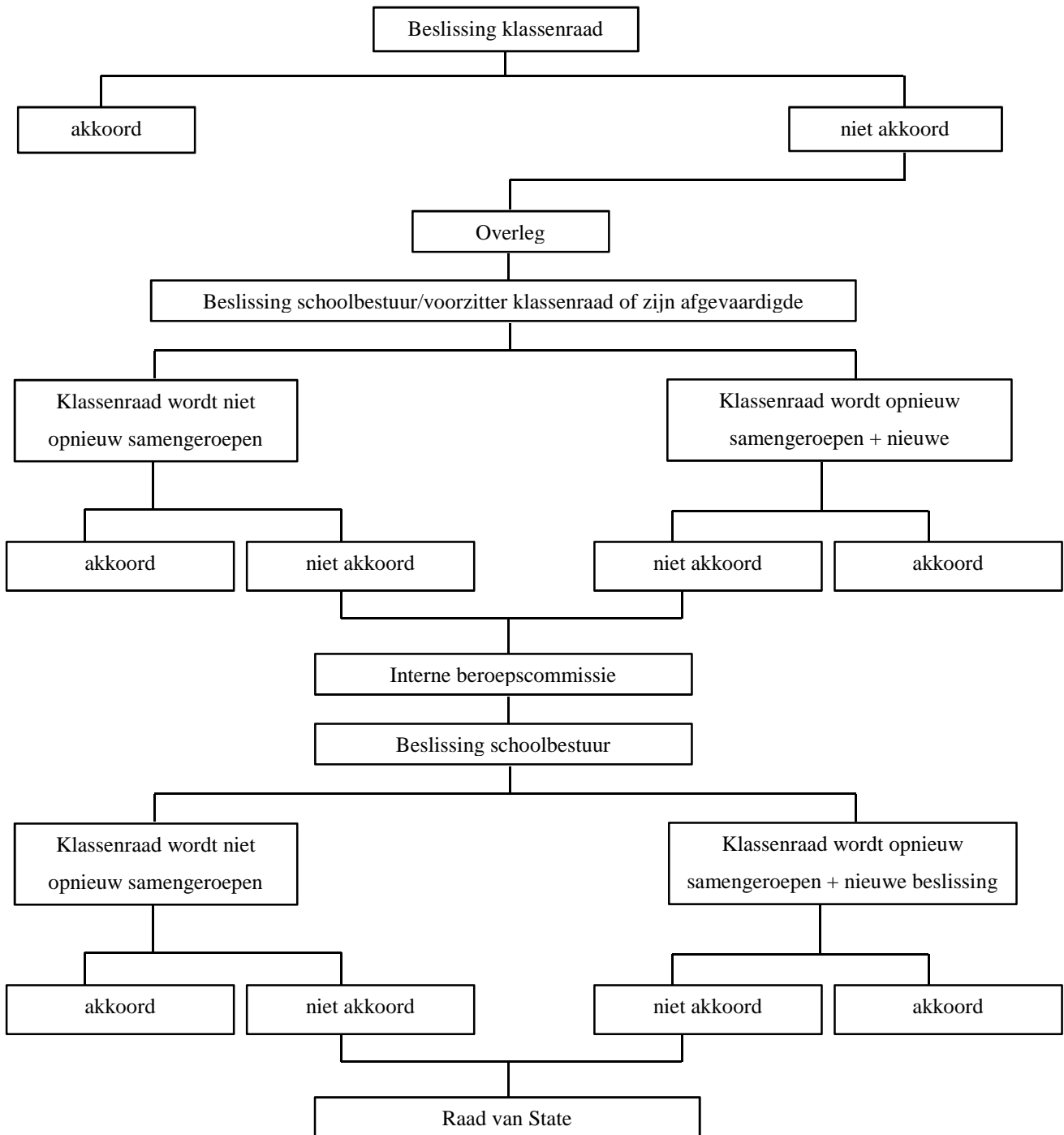
²⁹⁵ *Supra* 92).

²⁹⁶ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 358.

²⁹⁷ J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 611.

²⁹⁸ RvS 17 juni 1998, nr. 74.321, De Greef.

Onderafdeling 6. Schematische voorstelling van het verhaalrecht



Afdeling 3. De procedure vanaf het schooljaar 2014-2015

Met ingang van het schooljaar 2014-2015 wordt de procedure om beroep aan te tekenen tegen een beslissing van de delibererende klassenraad in het secundair onderwijs grondig gewijzigd. Die wijziging kwam er na kritiek op de huidige procedure. Zo werden de zeer korte termijnen gehekeld en was er kritiek op de samenstelling en de werking van de beroepscommissie die, naar gemeen recht toe, niet echt een beroepscommissie in de ware zin van het woord was: de interne beroepscommissie gaf slechts een advies terwijl het terug de delibererende klassenraad was die, nadat de afgevaardigde van het schoolbestuur, de directeur van de delibererende klassenraad of zijn afgevaardigde besliste om haar terug samen te roepen, in dezelfde samenstelling zoals in ‘eerste aanleg’ de finale beslissing nam.

De procedure werd in de grote hervormingsgolf van het secundair onderwijs – gelukkig – aan een kritische lezing onderworpen. Dit betekent niet dat, zoals de decreetgever doet uitschijnen door artikel 115/4 Codex Secundair Onderwijs te schrappen en te vervangen, er met de huidige procedure tabula rasa wordt gemaakt. Hierna wordt de nieuwe procedure uitvoerig uiteengezet en vergeleken met de huidige procedure. Op die manier zal het voor de lezer duidelijk zijn dat de nieuwe procedure toch enigszins gestoeld is op de huidige procedure. Hieruit volgt dan ook dat wat hiervoor werd uiteengezet, onverminderd blijft gelden, behoudens dan de nieuwigheden. Die nieuwigheden betreffen het toekennen van een grotere waarde aan het schoolreglement, de beroepstermijn bij zowel het overleg als de beroepscommissie, de samenstelling en de beslissing van de beroepscommissie en de hoorplicht tijdens het behandelen van het beroep.

De bovenvermelde wijzigingen werden opgenomen in het Decreet Rechtspositie Leerling. De tekst werd op 26 maart 2014 aangenomen door de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement en bekrachtigd op 4 april 2014. Op het moment van dit schrijven was de tekst nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

Onderafdeling 1. Het schoolreglement

De Vlaamse Gemeenschap kende het schoolreglement, voor wat het betwisten van examenresultaten betreft, aanvankelijk weinig waarde toe. De verantwoordelijkheid werd bij het schoolbestuur gelegd die voor haar onderwijsinstelling een schoolreglement opmaakte waarin de rechten en plichten van de leerling werden vastgelegd. Een verplichting om de verhaalmogelijkheden tegen een examenbeslissing op te nemen in het schoolreglement, was dus onbestaande. De procedure werd beschreven in het Organisatiebesluit Secundair Onderwijs en later gecodificeerd in de Codex Secundair Onderwijs.

In het decreet van 7 juli 2006 betreffende het onderwijs XVI (BS 31 augustus 2006) werd gestipuleerd dat het schoolreglement de verhaalmogelijkheden tegen de beslissingen van de delibererende

klassenraad *moest* bevatten. In de Codex Secundair Onderwijs tenslotte werd het voorgaande door het Onderwijsdecreet XXI verruimd tot “*de verhaalmogelijkheden tegen eindbeslissingen van klassenraden over leerlingen*”.

Het is vast te stellen dat de huidige decreetgever veel meer wil regelen langs het schoolreglement dan enkel maar vage bewoordingen. In het Decreet Rechtspositie Leerling is te lezen dat voortaan in het schoolreglement minimaal de mogelijkheid moet worden opgenomen dat de leerling, die niet de beoogde studiebekrachtiging wordt toegekend, tegen de beslissing van de delibererende klassenraad beroep kan aantekenen. Bovendien moeten, met betrekking tot het beroep, eveneens de procedure met overeenkomstige redelijke en haalbare termijnen, de vormvereisten, de beginselen inzake de werking, met inbegrip van de stemprocedure, en de samenstelling van een beroepscommissie worden vermeld.²⁹⁹ Het is duidelijk dat het schoolbestuur meer wordt gestuurd bij de opmaak van het schoolreglement. Hierin is dan ook de toenemende trend van juridisering op te merken.

Onderafdeling 2. De wijzigingen aan de procedure

Zoals hierboven al werd opgemerkt, zal artikel 115/4 Codex Secundair Onderwijs met artikel V.8 Decreet Rechtspositie Leerling worden opgeheven. In de letterlijke zin van het woord is dit correct. Toch zal duidelijk worden dat, inhoudelijk, er toch nog heel wat overblijft van de huidige procedure.

Artikel V.19 Decreet Rechtspositie Leerling voegt een nieuw hoofdstuk toe aan Deel III gemeenschappelijke bepalingen betreffende het secundair onderwijs, Titel 2 bepalingen betreffende leerlingen. In het hoofdstuk, getiteld ‘Hoofdstuk 8: Beroepsmogelijkheden’, wordt een Afdeling 3 ‘beroep tegen een evaluatiebeslissing’ volledig gewijd aan de beroepsmogelijkheden tegen een examenbeslissing. Bovendien wordt een nieuw artikel – artikel 115/6, § 4 – toegevoegd dat volledig wordt gewijd aan het overleg (fase 1).

Terwijl de beroepsprocedure momenteel geregeld wordt door slechts één mager artikel – artikel 115/4 –, wordt dit uitgebreid naar vier lijvige artikelen. Hierna worden deze vier artikelen uit de doeken gedaan.

De nieuwe procedure bestaat eveneens uit twee fasen, met name het overleg en het beroep bij de beroepscommissie.

²⁹⁹ Artikel V.4 Decreet Rechtspositie Leerling.

§ 1. Fase 1: het overleg met de directie

De betrokken personen³⁰⁰ hebben slechts verhaalmogelijkheid na een overleg. Het is dus duidelijk dat de nieuwe procedure eveneens een georganiseerd beroep betreft³⁰¹. Toch moet worden gewezen op een belangrijke tussenstap in vergelijking met de huidige procedure.

A. Een verplichte schriftelijke motivering

Ingeval het evaluatieresultaat inhoudt dat aan de leerling niet de beoogde studiebekrachtiging wordt toegekend, in casu dus een B- of C-attest, dan is de school verplicht om de leerling een schriftelijke motivering te geven.³⁰² Dit is uitdrukkelijk opgenomen in het Decreet Rechtspositie Leerling. Het (beter) motiveren, in elke fase van het beroep, is één van de speerpunten van de hervorming van de minister, bevoegd voor Onderwijs. Te vaak werd in het verleden immers vastgesteld dat de (materiële en formele) motivering van de attesten te wensen overliet. Het schriftelijk motiveren moet er toe leiden dat er minder discussie zal bestaan over het toegekende examenresultaat. Hoewel dit leerstuk geen onderdeel vormt van de masterproef, wordt verwezen naar de toepasselijke rechtsleer³⁰³ ter zake en de rechtspraak van de Raad van State³⁰⁴ die zich meermaals moest buigen over een onvoldoende of gebrekkige (materiële en/of formele) motivering.

³⁰⁰ *Supra* 67.

³⁰¹ *Supra* 65.

³⁰² Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

³⁰³ Zie o.a. J. NEUTS en B. VERBEECK, “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse”, *TORB* 2006-07, 431-450; J. NEUTS, “Een recht op herexamen?”, (noot onder RvS 28 oktober 2003, nr. 124.739, Coucke (II)), *TBP* 2004, 317-319; B. VERBEECK, ‘Over zorgvuldig motiveren en redelijk examineren’, (noot onder RvS 24 oktober 2002, nr. 111.840, Roelandt (II)), *TORB* 2002-03, 403-405; S. BUSSCHER, “De formele motivering van examenbeslissingen”, *TORB* 2006-07, nr. 5, 577-594; F. ORNELIS, ‘Tussen hoop en hardnekkigheid. Over de motivering van examenbeslissingen en de taak van examencommissie en rechter’, (noot onder RvS 5 april 2001, nr. 94.533, Derudder), *TORB* 2001-02, 246-252; J. NEUTS, “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 600-617; J. BAERT, “Examenkwotering en de motiveringsplicht”, (noot onder RvS 14 september 1993, nr. 44.014, Willems), *TORB* 1993-94, 192-194; R. VERSTEGEN, “De motivering van bestuurshandelingen in het onderwijs, examenbeslissingen als casus”, *TORB* 1994-1995, 37-57.

³⁰⁴ Zie o.a. RvS 28 december 1994, nr. 51.005, Vanysacker; RvS 16 oktober 1995, nr. 55.776, Mertens; RvS 6 maart 1996, nr. 58.457, Cox; RvS 8 mei 1996, nr. 59.553, Devlieghere; RvS 30 september 1997, nr. 68.491, Cox; RvS 20 januari 1998, nr. 76.056, Van Tendeloo; RvS 2 april 1998, nr. 72.906, De Coster; RvS 17 juni 1998, nr. 74.321, De Greef; RvS 28 juli 1998, nr. 75.458, Lenoir; RvS 8 december 1998, nr. 77.445, De Grande; RvS 2 februari 1999, nr. 78.483, Gennez; RvS 3 juni 1999, nr. 80.644, Dackus; RvS 10 juni 1999, nr. 80.814, Ustboga; RvS 15 juni 1999, nr. 80.971, De Witte; RvS 5 juli 1999, nr. 81.630, Dackus; RvS 6 december 2000, nr. 91.396, De Wolf; RvS 5 april 2001, nr. 94.533, Derudder; RvS 19 juni 2001, nr. 96.668, Ustboga; RvS 5 februari 2002, nr. 103.155, Labaere; RvS 3 oktober 2002, nr. 110.936, Roelandt; RvS 8 oktober 2002, nr. 111.088, Hofmans; RvS 24 oktober 2002, nr. 111.840, Roelandt; RvS 29 september 2003, nr. 123.581, Coucke; RvS 2 oktober 2003, nr. 123.773, Verfaille; RvS 9 oktober 2003, nr. 124.078, De Brouwer; RvS 9 december 2003, nr. 126.192, Jacobs; RvS 9 maart 2004, 128.997, Nuytten; RvS 3 juni 2004, nr. 132.028, Meulenijzer; RvS 30 juni 2004, nr. 133.387, De Smet; RvS 29 september 2005, nr. 149.589, Tirez; RvS 7 juli 2006, nr. 161.082, Smets; RvS 2 oktober 2007, nr. 175.202, Schildermans; RvS 29 oktober 2007, 176.307, Eyckmans; RvS 1 oktober 2009, nr. 196.611, Haesendonck; RvS 21 oktober 2010, nr. 208.289, Van Hoof; 17 april 2012, nr. 218.919, D’Helft, RvS 21 juni 2012, nr. 219.890, Marien; RvS 2 oktober 2013, nr. 224.947, Devriendt; RvS 14 oktober 2013, nr. 225.079, Aper; RvS 21 november 2013, nr. 225.569, Badert.

B. Het vermelden van de beroepsmogelijkheden

Naast de verplichting om schriftelijk te motiveren, is in de regelgeving nu uitdrukkelijk opgenomen dat de school de leerling schriftelijk moet verwijzen naar de mogelijkheid tot beroep.³⁰⁵ Hierdoor is er geen discussie (meer) in hoeverre artikel 35 Openbaarheidsdecreet al dan niet van toepassing is.

C. Het initiatief om het overleg aan te vragen

Indien de leerling niet akkoord is met de schriftelijke motivering, dan is de school er toe gehouden om met de leerling te overleggen op diens vraag.³⁰⁶ Hieruit volgt dat het initiatief tot het vragen van het overleg opnieuw bij de leerling berust en dat het overleg een *conditio sine qua non* is om in een tweede fase beroep aan te tekenen tegen de beslissing van de delibererende klassenraad. Er worden opnieuw geen vormvereisten³⁰⁷ opgelegd om het overleg aan te vragen.

D. De termijn om het overleg aan te vragen

Het overleg vindt plaats tussen de directie (de directeur of zijn afgevaardigde) en de leerling. In tegenstelling tot de zeer korte – en voor kritiek vatbare – termijn van drie dagen zoals voorgeschreven in de huidige procedure, is er in het Decreet Rechtspositie Leerling sprake van een redelijke termijn waarbinnen het overleg moet plaatsvinden.³⁰⁸ De redelijke termijn gaat in nadat de leerling het evaluatieresultaat in ontvangst heeft genomen, in casu vanaf de proclamatie.³⁰⁹ De redelijke termijn wordt in het schoolreglement bepaald. Het is, enerzijds, positief dat de termijn niet meer zo stringent is. Drie dagen, zoals we *supra*³¹⁰ hebben gezien, is echt wel kort. Anderzijds, had de decreetgever misschien wel beter een minimumtermijn voorgeschreven zodat er niet nog kortere termijnen worden opgenomen in het schoolreglement. Het is afwachten hoe de schoolbesturen hiermee zullen omgaan.

E. De beslissing van het overleg

Van het overleg wordt een schriftelijke neerslag gemaakt. Het overleg kan ertoe leiden dat de directeur of zijn afgevaardigde beslist om de klassenraad opnieuw te laten samenkomen.³¹¹ Het is op te merken dat de afgevaardigde van het schoolbestuur in de nieuwe procedure niet langer kan beslissen om de

³⁰⁵ Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

³⁰⁶ Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

³⁰⁷ *Supra* 72.

³⁰⁸ Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

³⁰⁹ *Supra* 73.

³¹⁰ *Supra* 73.

³¹¹ Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

klassenraad al dan niet opnieuw te doen samenkomen. Het zal dus voortaan enkel de directeur of zijn afgevaardigde zijn die de beslissingsmacht toekomt.

Nadat de klassenraad al dan niet aan de leerling bijkomende proeven of opdrachten heeft opgelegd, beslist diezelfde delibererende klassenraad om het oorspronkelijk evaluatieresultaat te bevestigen of door een ander evaluatieresultaat te vervangen.³¹²

De leerling neemt de beslissing om de klassenraad niet opnieuw dan juist wel te laten samenkomen in ontvangst. Bij het niet in ontvangst nemen op de vooropgestelde datum door de leerling wordt de beslissing geacht te zijn ontvangen.³¹³

De decreetgever heeft nagelaten om te bepalen hoe de nieuwe beslissing 'in ontvangst moet worden genomen'. Het is aan te raden om de beslissing bij een ter post aangetekende brief aan de leerling te bezorgen zodat er geen discussie kan bestaan omtrent de kennisneming. Het is bovendien duidelijk wanneer de termijn ingaat om (intern) beroep aan te tekenen.

§ 2. Fase 2: het beroep bij de interne beroepscommissie

Indien de leerling zich na de schriftelijke motivering en het overleg nog altijd niet kan vinden in de al dan niet nieuwe beslissing van de delibererende klassenraad, kan hij hiertegen een intern beroep aantekenen.

A. Het aanhangig maken van het beroep

De leerling stelt het beroep in bij het schoolbestuur door middel van een gedateerd en ondertekend verzoekschrift, dat tenminste het voorwerp van beroep met feitelijke omschrijving en motivering van de ingeroepen bezwaren vermeldt. Bij die omschrijving kunnen overtuigingsstukken worden gevoegd.³¹⁴ De voornaamste ontvankelijkheidsvoorwaarden zijn duidelijker vermeld in het Decreet Rechtspositie Leerling. Bij het aanhangig maken van het beroep in de huidige procedure is er onduidelijkheid hoe en naar wie het beroep moet worden overgemaakt.³¹⁵ Hier maakt de decreetgever dus komaf mee. Over de termijn om het beroep in te dienen, is er mogelijks discussie.³¹⁶

³¹² Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

³¹³ Artikel V.9 Decreet Rechtspositie Leerling.

³¹⁴ Artikel V.26 Decreet Rechtspositie Leerling.

³¹⁵ *Supra* 81.

³¹⁶ *Infra* 104.

B. De beslissing van het intern beroep

Terwijl in de huidige procedure de interne beroepscommissie geen beslissing neemt maar slechts een advies verleent aan het schoolbestuur, vaardigt in de toekomst de beroepscommissie wel degelijk een finale beslissing uit. Die beslissing is:³¹⁷

- hetzij de gemotiveerde afwijzing van het beroep op grond van onontvankelijkheid ingeval:
 - o de termijn voor indiening van het beroep is overschreden;
 - o het beroep niet voldoet aan de vormvereisten;
- hetzij, nadat de beroepscommissie al dan niet aan de leerling bijkomende proeven of opdrachten heeft opgelegd, de bevestiging van het oorspronkelijk evaluatieresultaat of de vervanging door een ander evaluatieresultaat. Het schoolbestuur aanvaardt de verantwoordelijkheid voor de beslissing van de beroepscommissie.

Hiermee wordt geraakt aan de (jarenlange) autonomie van de delibererende klassenraad om als enig orgaan een beslissing te nemen over het al dan niet geslaagd zijn van een leerling. De zaak wordt niet meer teruggestuurd naar de delibererende klassenraad maar wordt onmiddellijk beslecht door de interne beroepscommissie. Er wordt minder tijd verloren en de procedure is minder log. Dit kan alleen maar worden toegejuicht. Bovendien komt dit de rechtsbescherming van de leerling ten goede. Door in de huidige procedure het dossier opnieuw door het hetzelfde orgaan te laten beoordelen, bestaat het risico dat er geen abstractie (meer) gemaakt wordt. Er wordt vaak vastgehouden aan de initiële beslissing waarbij veeleer gezocht wordt naar argumenten om de oorspronkelijke (ongunstige) beslissing meer kracht bij te zetten. Een nieuwe, frisse kijk door een ander orgaan in tweede aanleg – in de ware zin van het woord – die bovenop nog eens een definitieve beslissing kan nemen, voedt het gevoel van objectiviteit en credibiliteit bij de beroepsindiener. Dit zou ertoe moeten leiden dat er steeds minder en minder juridictionele beroepen worden ingediend. Het komt de auteur alvast een nuttig onderzoek om dit in de toekomst te onderzoeken.

Het Decreet Rechtspositie Leerling bepaalt dat het resultaat van het beroep schriftelijk aan de leerling wordt ter kennis gebracht en dit uiterlijk op 15 september.³¹⁸ *Supra*³¹⁹ werd de hypothese beantwoord wat een leerling kan doen wanneer de beroepscommissie er niet in slaagt om een definitieve beslissing te nemen voor 15 september. In de nieuwe procedure bepaalt het decreet dat zolang een beroepsprocedure lopende is, de leerling het recht heeft om in de school die de betwiste evaluatiebeslissing heeft genomen, verder onderwijs te volgen alsof er geen nadelige beslissing was

³¹⁷ Artikel V.26 Decreet Rechtspositie Leerling.

³¹⁸ Artikel V.26 Decreet Rechtspositie Leerling.

³¹⁹ *Supra* 90.

genomen.³²⁰ Door die bepaling worden de scholen er toe aangezet om tijdig een beslissing te nemen. Het risico bestaat er anders in dat de leerling een jaar overgaat in dezelfde studierichting. Alle partijen – ook de leerling want als naderhand blijkt dat de ongunstige beslissing toch overeind blijft, zal die noodgedwongen toch moeten veranderen van studierichting of studiejaar – hebben er derhalve baat bij dat de interne beroepsprocedure op tijd wordt afgerond. Deze bepaling heeft geen invloed op een eventuele externe beroepsprocedure (bijvoorbeeld bij de Raad van State) die wordt opgestart in het geval dat de interne beroepsprocedure niet succesvol was.

C. De beroepstermijn

Net zoals voor het vragen van het overleg in de nieuwe procedure, wordt het aan het schoolbestuur overgelaten om, in het schoolreglement, de termijn te bepalen om beroep aan te tekenen bij de interne beroepscommissie.³²¹ Deze ontvankelijkheidsvereiste is aan dezelfde kritiek onderhevig als bij het overleg. Het is jammer dat de decreetgever tenminste geen minimumtermijn heeft bepaald.

D. De samenstelling

De beslissingsmacht van de beroepscommissie tast niet alleen de autonomie van de delibererende klassenraad aan om een examenbeslissing te nemen. De beroepscommissie is zodanig samengesteld dat externe leden er deel van uitmaken. Het dossier zal dus niet langer enkel door interne personeelsleden worden behandeld en beoordeeld.

Het schoolbestuur bepaalt de samenstelling van een beroepscommissie. De samenstelling kan per te behandelen dossier verschillen, maar kan binnen het te behandelen dossier niet wijzigen.³²² Hier kan terug worden verwezen naar wat *supra*³²³ werd uiteengezet over het arrest VANDEBOSCH van de Raad van State.

De beroepscommissie bestaat zowel uit interne en externe leden. Onder de interne leden worden de leden van de delibererende klassenraad (niet noodzakelijk alle leden), waaronder alleszins zijn voorzitter, die de betwiste evaluatiebeslissing heeft genomen, en desgevallend een lid van het schoolbestuur begrepen. De externe leden zijn de personen die extern zijn aan het schoolbestuur en aan de school waar de betwiste evaluatiebeslissing is genomen (bijvoorbeeld een deskundige, een jurist, ...). De voorzitter wordt door het schoolbestuur onder de externe personen aangewezen.³²⁴

³²⁰ Artikel V.29 Decreet Rechtspositie Leerling.

³²¹ Artikel V.26 Decreet Rechtspositie Leerling.

³²² Artikel V.28 Decreet Rechtspositie Leerling.

³²³ *Supra* 79.

³²⁴ Artikel V.28 Decreet Rechtspositie Leerling.

Het is een trendbreuk om in de beroepscommissie externe leden op te nemen. Scholen staan immers weigerachtig dat leden, vreemd van de school, ‘hun’ dossiers komen beoordelen.

Het adagium ‘*nemo iudex in sua causa*’ wordt hier niet volledig gerespecteerd. De decreetgever laat immers toe dat bepaalde of – in theorie althans – alle leden van de delibererende klassenraad tot de beroepscommissie zouden behoren.

Hieruit volgt ook dat zij die niet kunnen zetelen in de delibererende klassenraad wegens een onverenigbaarheid, evenmin lid kunnen zijn van de beroepscommissie.³²⁵

Uit bovenstaande is af te leiden dat de beroepscommissie een veredelde vorm van de delibererende klassenraad zal vormen. Natuurlijk zorgt de aanwezigheid van externe, aan de instelling vreemde leden, weliswaar voor een objectievere kijk. Bovendien is het hierbij belangrijk dat de voorzitter wordt aangewezen onder de externe leden: bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter immers doorslaggevend.

E. De werking

De werking van de interne beroepscommissie, met inbegrip van de stemprocedure, wordt door het schoolbestuur bepaald.³²⁶

Elk lid van de beroepscommissie is in beginsel stemgerechtigd, met dien verstande dat bij stemming het aantal stemgerechtigde interne leden van de beroepscommissie en het aantal stemgerechtigde externe leden van de beroepscommissie gelijk moet zijn. Bij staking van stemmen is de stem van de voorzitter doorslaggevend.³²⁷

F. De hoorplicht

De beroepscommissie wordt de mogelijkheid geboden om personen te horen. In de huidige procedure is dit niet uitdrukkelijk voorzien. Zo kan zij één of meer stemgerechtigde leden van de delibererende klassenraad horen, tenzij zij reeds tot de beroepscommissie behoren. Zij kan ook de leden van de delibererende klassenraad horen die slechts een raadgevende stem hebben (bijvoorbeeld de adjunct-directeur, de technisch adviseur-coördinator en/of technisch adviseur of de personeelsleden die in de betrokken onderwijsinstelling bij de psychosociale of pedagogische begeleiding van de leerlingen).³²⁸

³²⁵ *Supra* 79.

³²⁶ Artikel V.28 Decreet Rechtspositie Leerling.

³²⁷ Artikel V.28 Decreet Rechtspositie Leerling.

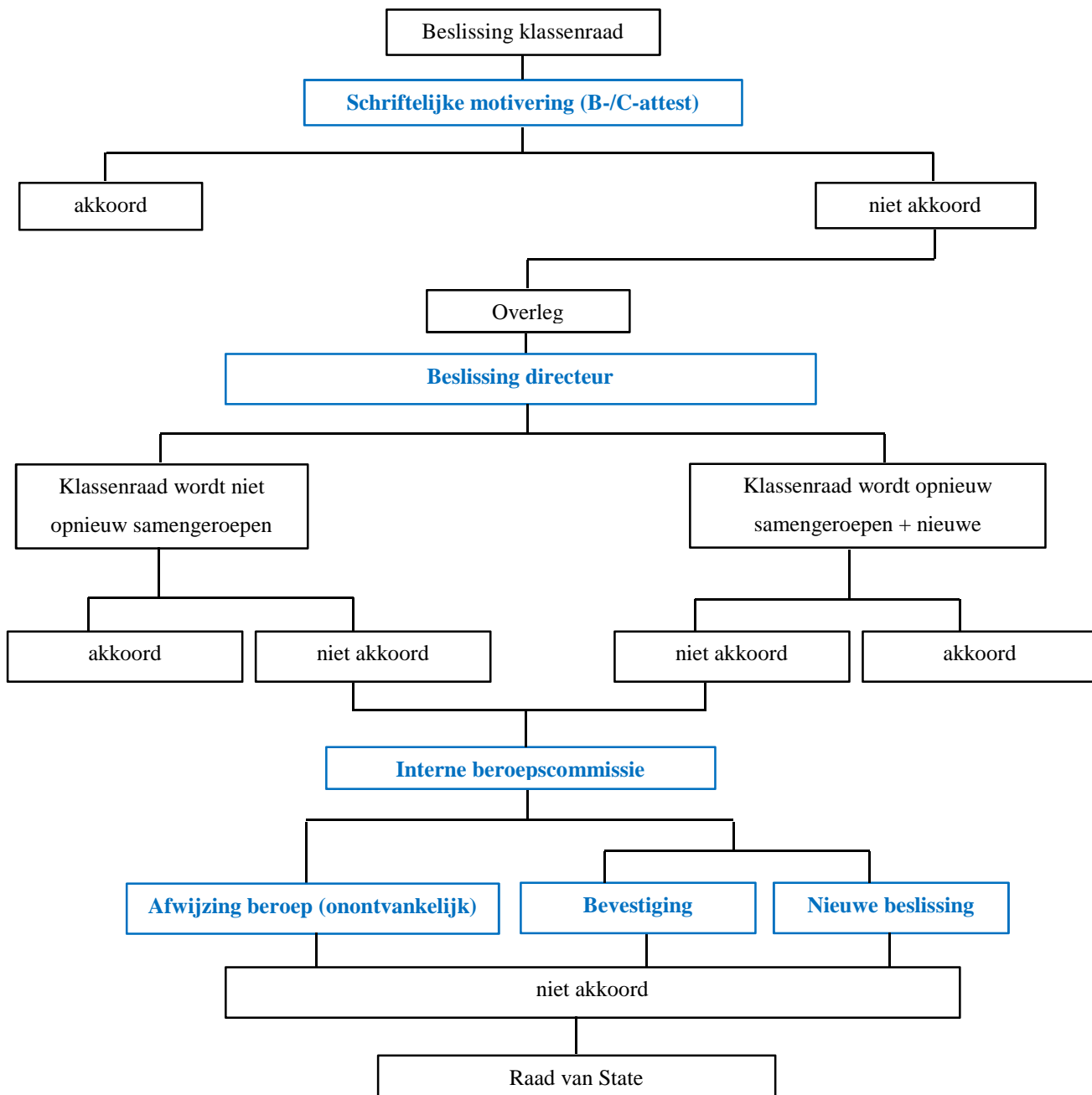
³²⁸ Artikel V.28 Decreet Rechtspositie Leerling.

De beroepscommissie oordeelt tenslotte autonoom of de genomen beslissing alleszins in overeenstemming is met de decretale en reglementaire onderwijsbepalingen en met het school- of centrumreglement.³²⁹

³²⁹ Artikel V.28 Decreet Rechtspositie Leerling.

§ 3. Schematische voorstelling van het verhaalrecht

De wijzigingen ten opzichte van de huidige procedure worden in het blauw weergegeven.



Afdeling 4. Het einde van de interne beroepsprocedure

Nadat het georganiseerd beroep werd uitgeput en de finale beslissing nog altijd niet wordt aanvaard door de leerling, zal hij buiten de schoolmuren op zoek moeten gaan naar een bevredigend antwoord. Dit antwoord kan hij vinden bij de Raad van State. Hierbij moet de leerling opletten voor de valkuil van het voorwerp van de vordering. Een vordering tegen een andere dan de eindbeslissing, zal onverbiddelijk onontvankelijk worden verklaard. Omdat de procedure voor de Raad van State niet het voorwerp uitmaakt van deze masterproef, wordt slecht summier ingegaan op het voorwerp van de vordering bij de Raad van State.

Het is op het eerste zicht niet altijd duidelijk welke finale beslissing moet worden aangevochten. NEUTS³³⁰ merkt terecht op dat er verwarring kan bestaan. Zo zijn er verschillende beslissingen voorhanden: de oorspronkelijke examenbeslissing, de beslissing na het recht op overleg, al dan niet gevolgd door een nieuwe examenbeslissing van de delibererende klassenraad, het advies van de beroepscommissie, de beslissing van het schoolbestuur na advies van de beroepscommissie of de definitieve beslissing van de delibererende klassenraad. Vanaf het schooljaar 2014-2015 is er, in de tweede fase van de beroepsprocedure, geen sprake meer van een advies van de beroepscommissie en komen het schoolbestuur en de delibererende klassenraad niet meer tussen. Het is aan de beroepscommissie om de beslissing te nemen.

In het kader van de betwistingen van examenbeslissingen is het intussen al vaste rechtspraak³³¹ geworden dat de eindbeslissing, en aldus vatbaar voor een jurisdictioneel beroep, wordt gevormd door ofwel de beslissing van het schoolbestuur, na advies van de beroepscommissie, om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen, ofwel door de definitieve beslissing van de klassenraad, na advies van de beroepscommissie en na beslissing van het schoolbestuur om de delibererende klassenraad terug te doen samenkomen.³³² In de nieuwe procedure wordt de eindbeslissing gevormd door de beslissing de beroepscommissie die kan bestaan uit het afwijzen van het beroep wegens onontvankelijk, het bevestigen van de beslissing van de delibererende klassenraad of het nemen van een nieuwe examenbeslissing.

³³⁰ J. NEUTS, “Rechtsbescherming bij examenbeslissingen. En wat als de duivel ermee gemoeid is?”, (noot onder Voorz. Rb. Hasselt 19 januari 2006), *TORB* 2005-06, 592-593.

³³¹ Zie o.a. RvS 9 december 2003, nr. 126.192, Jacobs; RvS 5 februari 2002, nr. 103.155, Labaere.

³³² J. NEUTS en B. VERBEECK, “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse”, *TORB* 2006-07, 438.

Te herhalen valt dat de leerling op elk moment, zonder daarbij het georganiseerd beroep uit te putten, naar de burgerlijke rechter kan stappen om een onwettige beslissing aan te vechten.³³³ *Infra*³³⁴ wordt dieper ingegaan op de verantwoorde keuze voor één van beide rechtscolleges.

³³³ *Supra* 65.

³³⁴ *Infra* 115.

Hoofdstuk 3. De zoektocht naar de beste rechtsbescherming

Sinds de invoering van het administratief kortgeding in 1991, komt het ons voor alsof de Raad van State de natuurlijke rechter is geworden om uitspraak te doen over de regelmatigheid van een deliberatiebeslissing. Dit betekent echter niet dat de Raad van State onmiddellijk ook de enige rechter is geworden in het onderwijscontentieux.³³⁵ Ook de burgerlijke rechter heeft bevoegdheden ter zake. De rechtsbescherming die de Raad van State als bestuursrechter biedt, verschilt echter van de rechtsbescherming die de justitiële rechter biedt. Een vergelijking van die rechtsbescherming vormt het eerste deel van dit hoofdstuk.

Het rechtsherstel als onderdeel van de rechtsbescherming maakt het voorwerp uit van het tweede deel van dit hoofdstuk. Het kiezen voor hetzij de Raad van State hetzij de burgerlijke rechter heeft immers belangrijke gevolgen op het vlak van rechtsherstel.

Afdeling 1. De rechtsbescherming door de administratieve en de justitiële rechter

Onderafdeling 1. Discriminatoire?

Het Grondwettelijke Hof heeft reeds in verschillende arresten gesteld dat de jurisdictionele rechtsbescherming inzake personeelsaangelegenheden in het onderwijs alvast niet discriminatoire is. Het verschil in rechtsbescherming wordt immers door de Grondwet zelf toegelaten en verantwoord³³⁶:

“[...] Hoewel de gelijke behandeling van personeelsleden het uitgangspunt is, staat artikel 24, § 4, van de Grondwet een verschillende behandeling toe op voorwaarde dat die gegrond is op de eigen karakteristieken van de inrichtende machten.[...]”

Ook met betrekking tot de rechtsbescherming inzake het examencontentieux is hetzelfde standpunt te lezen³³⁷:

“[...] Bien que l'égalité de traitement des étudiants constitue le principe, l'article 24, § 4, de la Constitution permet un traitement différent, à condition que celui-ci soit fondé sur les caractéristiques propres aux pouvoirs organisateurs.[...]”

³³⁵ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 223-224.

³³⁶ GwH 17 juni 1999, nr. 66/99, Joye.

³³⁷ GwH 9 april 2003, nr. 41/2003, V. Loseke Nembalemba.

Het Grondwettelijk Hof besluit dat er slechts sprake kan zijn van discriminatie ingeval zou blijken dat de waarborgen die worden geboden in het ene rechtsmiddel aanzienlijk minder zouden zijn dan in het andere³³⁸:

“[...] Het verschil in behandeling tussen de rechtzoekenden naargelang beroepen voor de gewone rechtscolleges of voor de Raad van State kunnen worden ingesteld, is op zich niet discriminerend. Het wordt slechts discriminerend wanneer de waarborgen geboden door het ene rechtsmiddel aanzienlijk minder zouden zijn dan die welke door het andere rechtsmiddel worden geboden.[...]”

Onderafdeling 2. De toetsingsbevoegdheid

Inhoudelijk is de toetsingsbevoegdheid van de Raad van State en de gewone rechter dezelfde.

De Raad van State neemt kennis van beroepen tot nietigverklaring wegens de miskenning van het recht. De Raad toetst zowel de interne als de externe legaliteit van beslissingen die vallen onder zijn rechtsmacht.³³⁹

In tegenstelling tot de Raad van State kan de gewone rechter de (eenzijdige) administratieve rechtshandeling niet vernietigen. Hij kan en moet krachtens artikel 159 GW bestuurshandelingen buiten toepassing verklaren indien zij strijdig zijn met de wetten, waarmee ook het recht wordt bedoeld. Hij controleert eveneens de interne en externe legaliteit van de administratieve beslissing.³⁴⁰ Volgens de actuele stand van zaken aanvaardt de rechtspraak dat vrije onderwijsinstellingen, voor wat het examencontentieux betreft, administratieve overheden zijn.

Zou de rechtspraak in de toekomst dan terug het geweer van schouder veranderen en besluiten dat de vrije onderwijsinstellingen niet langer administratieve overheden zijn in het kader van examenbetwistingen, dan kan de gewone rechter uiteraard de handelingen van dergelijke instellingen niet langer toetsen op hun rechtmatigheid en in voorkomend geval buiten toepassing laten. In dat geval zal hij terugvallen op de artikelen 1382-1383 BW: ze gelden immers voor privaatrechtelijke instellingen en bieden een rechtsgrond voor een even ruim rechtmatigheidstoezicht.³⁴¹

³³⁸ GwH 7 juni 2001, nr. 78/2001, A. Marchini-Camia.

³³⁹ J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 223.

³⁴⁰ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 350.

³⁴¹ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 350.

Onderafdeling 3. De duur van de procedure

Omdat er in het examencontentieux vrij snel moet worden gehandeld omdat een leerling anders in een onomkeerbare situatie zou belanden – het dreigend verlies van het schooljaar –, worden zowel bij de Raad van State als bij de gewone rechter examenaangelegenheden in de regel als dringend opgevat.

Bij de Raad van State wordt dan een schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid gevoerd. In dit kader wordt, door de recente hervorming van de Raad van State³⁴², niet langer meer gesproken over het ingeburgerde ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ maar over ‘spoedeisend’. Een nieuw criterium werd dus ingevoegd waarvan de invulling momenteel vaag is en door de rechtspraak zal worden ingevuld. Wil de verzoeker dus een schorsingsprocedure in kort geding, dan zal, uit de uiteenzetting van de feiten door de verzoeker, de spoedeisendheid moeten blijken die het bevelen van de gevraagde schorsing of van voorlopige maatregelen rechtvaardigen. Bovendien is ook niet langer vereist dat ernstige middelen worden aangevoerd: tenminste één ernstig middel wordt reeds aanvaard.³⁴³

Meer dan de tenuitvoerlegging van een beslissing schorsen, kan de Raad van State in deze fase van het geding niet. De Raad van State kan zich immers niet in de plaats stellen van de overheid en een andere beslissing nemen. In de huidige procedure komt het nog altijd de delibererende klassenraad toe om als enig orgaan een beslissing te nemen over het al dan niet geslaagd zijn. *Supra*³⁴⁴ is duidelijk geworden dat vanaf het schooljaar 2014-2015 aan die autonomie wordt getornd. In beroep zal de (interne) beroepscommissie de beslissing nemen. Wil de verzoeker de vernietiging bekomen, dan zal de procedure ten gronde moeten worden verdergezet. Een schorsingsarrest houdt wel een impliciete uitnodiging in voor de onderwijsinstelling om één en ander te herbekijken.

De burgerlijke rechter aanvaardt eveneens het gebruik van een kortgedingprocedure. Het vonnis in een burgerlijk kort geding legt vaak reeds bij voorraad een bevel op aan de examencommissie om terug bijeen te komen, desnoods onder verbeurte van een dwangsom waardoor er een grotere druk is om het begane onrecht reeds onmiddellijk goed te maken. Vaak volgt dan ook geen procedure meer ten gronde.³⁴⁵

De duur van de schorsingsprocedure bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij de Raad van State is zeer vergelijkbaar met de duur van de kortgedingprocedure bij de gewone rechter. Omdat er bij de

³⁴² Wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014 en *BS* 13 februari 2014; hierna genoemd: Wet Hervorming RvS.

³⁴³ Artikel 6 Wet Hervorming RvS.

³⁴⁴ *Supra* 103.

³⁴⁵ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 352.

Raad van State naderhand nog een procedure ten gronde wordt gevoerd, weegt de balans – tijdseconomisch gezien – dus door ten voordele van de gewone rechter.³⁴⁶

Onderafdeling 4. De draagwijdte van de beslissing

Vonnissen van de gewone rechter hebben niet dezelfde draagwijdte als arresten van de Raad van State.

Laatstgenoemden gelden *erga omnes*, tegenover iedereen. Dat betekent dat niet alleen het bestuur dat de beslissing nam, gebonden is, maar ook derden wier belangen rechtstreeks bij de vernietiging betrokken zijn. De beslissing wordt geacht nooit te hebben bestaan.³⁴⁷

De vonnissen van de burgerlijke rechter hebben slechts een relatief gezag van gewijsde en hebben dus enkel rechtsgevolgen voor de betrokken partijen (*inter partes*). Derden die menen door dezelfde onrechtmatigheid te zijn geraakt, moeten zelf een procedure inleiden en het debat voeren.

De relevantie van dit kenmerk is voor examenbeslissingen allicht gering of misschien zelfs onbestaande. De Raad van State heeft bij herhaling vastgesteld³⁴⁸ dat de examens in het onderwijs niet vergelijkend zijn. Andere studenten worden niet geacht rechtstreeks in hun belang geraakt te zijn indien een medestudent al of niet slaagt.³⁴⁹

Onderafdeling 5. De rechtspleging

De rechtspleging voor de Raad van State is van inquisitoriale aard. De leiding ervan is opgedragen aan de Raad waarbij het auditoraat een onderzoek instelt. Dit is doelbewust en wordt verantwoord door de ongelijke positie waarin de burger zich in een administratief geding tegenover het bestuur bevindt. Bovendien worden de partijen ertoe gedreven hun eigen belang boven het algemeen belang te stellen. Indien zij de leiding hadden over de rechtspleging, zou het doel waartoe de Raad van State is ingesteld, te weten de eerbiediging van de wettelijkheid door de administratieve overheden, kunnen miskend worden. Tenslotte zou de administratie waarvan de handeling wordt gewraakt, ertoe kunnen

³⁴⁶ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 352.

³⁴⁷ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, nr. 1029, 1061.

³⁴⁸ RvS 18 juni 1985, nr. 25.491, Rammant; RvS 10 februari 1987, nr. 27.512, Duymelinck en Hacquart en RvS 15 juni 1999, nr. 80.971, De Witte.

³⁴⁹ RvS 8 februari 2001, nr. 93.150, Van Der Auwermeulen.

worden gebracht proceduremiddelen aan te wenden om de gevolgen van de onwettige rechtshandeling te laten voortduren.³⁵⁰

In het burgerlijk procesrecht is dit enigszins anders en wordt de leiding van de rechtspleging overgelaten aan de partijen. De rechtspleging is accusatoir van aard. Alleen partijen kunnen het initiatief nemen tot het instellen van een vordering in rechte (adiëren van een rechter), de oorzaak en het voorwerp van de eis bepalen, desgevallend een derde in het geding betrekken alsmede oordelen over tijdstip en wijze van tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing. Toch is de rol van de rechter niet volledig passief. Hij moet immers toezien op het ordentelijk verloop van het proces en rechtsmisbruik sanctioneren. Hij kan in het kader van de bewijsvoering allerlei onderzoeksmaatregelen gelasten en hij kan tenslotte, zonder de oorzaak of het voorwerp van de eis te wijzigen, ambtshalve de door partijen aangevoerde redenen aanvullen.³⁵¹

Onderafdeling 6. De sancties

Op het eerste gezicht beschikken de Raad van State en de burgerlijke rechter over nagenoeg hetzelfde sanctiearsenaal. De Raad van State kan de tenuitvoerlegging schorsen, voorlopige maatregelen bevelen, een dwangsom opleggen, nietig verklaren en een schadevergoeding tot herstel toekennen. De burgerlijke rechter kan voorlopige maatregelen bevelen, een dwangsom opleggen, de bestreden beslissing tussen de partijen definitief buiten toepassing verklaren op grond van artikel 159 GW en een (integrale) schadevergoeding toekennen.

Hierna beperkt de auteur zich tot de bespreking van de vernietiging van de onwettige beslissing bij zowel de Raad van State als de burgerlijke rechter. De andere sancties en het rechtsherstel worden *infra*³⁵² uitvoerig behandeld.

De Raad van State ontleent zijn vernietigingsbevoegdheid aan artikel 14, §1 RvS-Wet. De vernietiging van de bestuurshandeling is meteen de meest radicale sanctie: de onwettige handeling wordt zonder meer uit de rechtsordering verwijderd. Ze wordt geacht nooit te hebben bestaan. De overheid moet de rechtsonderhorige in een toestand brengen zoals die was zonder rekening te houden met het bestaan van de onwettige handeling.

De onderwijsgebruiker zal zich voor de burgerlijke rechter moeten beroepen op artikel 1143 BW teneinde de vernietiging te vorderen. Terwijl een vrije onderwijsinstelling er contractueel toe verplicht

³⁵⁰ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, nr. 1091, 1188.

³⁵¹ B. MAES, *Inleiding tot het burgerlijk procesrecht*, Brugge, die Keure, 2006, 13-14.

³⁵² *Infra* 115.

is een leerling punten te geven naar zijn werk en dus correct te beoordelen, dan is er een contractuele wanprestatie in hoofde van de vrije onderwijsinstelling indien zij niet correct beoordeelt. Artikel 1143 BW geeft, enerzijds, de leerling het recht om de vernietiging te vorderen van hetgeen in strijd met de verbintenis is verricht, met name in casu de examenbeslissing. De rechter, anderzijds, heeft de plicht om rechtsherstel te bevelen. Waar mogelijk moet dit in eerste instantie in natura gebeuren. Omdat de vernietiging van een onwettige beslissing een vorm van herstel in natura is en dit de aangewezen vorm van rechtsherstel is, lijkt niets de rechter in de weg te staan om die vorm van herstel dan ook effectief uit te spreken.³⁵³

Zowel de Raad van State als de justitiële rechter hebben aldus de bevoegdheid om een examenbeslissing te vernietigen, weliswaar langs verschillende wegen. Over de opportuniteit van de vernietiging als rechtsherstel wordt *infra*³⁵⁴ dieper op ingegaan.

Onderafdeling 7. De expertise

De Raad van State speelt telkens thuismatches: hij is immers zeer sterk vertrouwd met het examencontentieux en het schorsen en vernietigen van administratieve rechtshandelingen.

De gewone rechter heeft vaak te weinig ervaring met beroepen tegen bestuurshandelingen in het algemeen en beroepen tegen examenbeslissingen van onderwijsinstellingen in het bijzonder. Daardoor is de burgerlijke rechtspraak in een dergelijk contentieux niet steeds goede en verfijnde rechtspraak. Dit kan enkel ‘positief’ evolueren naarmate er meer dergelijke geschillen voor de burgerlijker rechter worden gebracht.

Afdeling 2. Het rechtsherstel door de administratieve en de justitiële rechter

Nadat de leerling het georganiseerd beroep heeft uitgeput en niet het verhoopte resultaat heeft bekomen, kan hij zich wenden tot de rechter. Die rechter is de Raad van State. De leerling hoeft niet noodzakelijk de interne procedure te doorlopen. Hij kan zich immers – na het resultaat van de delibererende klassenraad op de proclamatie te hebben ontvangen – rechtstreeks wenden tot de burgerlijke rechter.³⁵⁵ Onmiddellijk moet hier worden opgemerkt dat, indien hij zich naderhand ook niet kan verzoenen met de beslissing van de burgerlijke rechter, hij zich ook niet meer zal kunnen wenden tot de Raad van State omdat de termijnen van het georganiseerd beroep heel waarschijnlijk al zullen voorbij zijn. De leerling doet er dus goed aan om, indien hij zich niet kan vinden in de

³⁵³ S. LUST en B. STEEN, “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 350.

³⁵⁴ *Infra* 115.

³⁵⁵ *Supra* 65.

beslissing van de delibererende klassenraad, toch het parcours van het georganiseerd beroep te volgen. Aan het einde van de interne beroepsprocedure heeft hij dan de keuze. Ofwel ‘probeert’ hij eerst bij de Raad van State – omdat de termijnen vrij strikt zijn –, ofwel wendt hij zich onmiddellijk tot de burgerlijke rechter. Hij kan natuurlijk ook de beide procedures gelijktijdig inleiden.

Het is hierna niet de bedoeling om de procedure bij de Raad van State of bij de burgerlijke rechter uit de doeken te doen.³⁵⁶ Het beperkt zich tot een overzicht van de mogelijkheden en het afwegen wat nu de beste – of minst slechtste – optie is voor het krijgen van maximaal rechtsherstel.

Onderafdeling 1. De wegen van de Raad van State doorgrond

Sinds enige tijd was er sprake van een hervorming van het hoogste administratief rechtscollege. Die hervorming van de Raad van State werd uiteindelijk doorgevoerd en gerealiseerd met de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State (*BS* 3 februari 2014 en *BS* 13 februari 2014). Het zal duidelijk worden dat de hervorming niet alleen belangrijke gevolgen heeft voor de leerling in zijn zoektocht naar rechtsherstel maar ook voor de rechtsbescherming die de Raad van State aan de leerling biedt. Hierna worden de bevoegdheden van de Raad in het onderwijscontentieux summier toegelicht.

§ 1. De schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid

Omdat in het onderwijscontentieux, voor wat het betwisten van examenresultaten betreft, zeer snel een definitieve eindbeslissing moet bestaan, zal de leerling, in een eerste fase, overeenkomstig artikel 17, § 1, alinea 3 RvS-Wet, de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid vragen van de tenuitvoerlegging van de definitieve beslissing van de delibererende klassenraad of de beslissing van het schoolbestuur om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen.³⁵⁷ Vanaf het schooljaar 2014-2015 zal de beslissing van de interne beroepscommissie het voorwerp worden van het beroep. De *conditio sine qua non* is hoe dan ook dat het georganiseerd beroep werd uitgeput.

§ 2. De vordering tot vernietiging en de vordering tot schorsing

Het onmiddellijk instellen van een annulatieberoep is eveneens mogelijk (artikel 14, § 1 RvS-Wet). Hier moet er echter op worden gewezen dat bij een annulatieberoep de beslissing van de klassenraad/het schoolbestuur blijft bestaan gedurende het procesverloop (het *privilège du préalable* en

³⁵⁶ Zie daarvoor o.a. G. VAN HAEGENDOREN, *De examengeschillen in het secundair onderwijs in Meester wie heeft gelijk?*, TORB-Cahiers, Brugge, die Keure, 2010, 45-59 en J. DERIDDER en C. DRIESEN, *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 223-253.

³⁵⁷ Artikel 17, § 1, alinea 3 RvS-Wet.

het privilège de l'exécution d'office).³⁵⁸ Annulatieprocedures nemen over het algemeen veel tijd in beslag. Er moeten immers geschreven memories worden gewisseld, er wordt een verslag gemaakt door het auditoraat en dan zijn er nog laatste memories vooraleer de zaak kan worden opgeroepen voor de terechtzitting, ze in beraad kan worden genomen en er uitspraak over worden gedaan. Totdat de Raad van State een definitief oordeel velt, ondergaat de leerling de rechtsgevolgen van de beslissing van de klassenraad/inrichtende macht, met name het niet overgaan naar een volgend schooljaar, het niet overgaan naar dezelfde studierichting of het niet krijgen van het diploma. Vandaar dat met het annulatieberoep eveneens een vordering tot (gewone) schorsing wordt ingediend.³⁵⁹ De vordering tot schorsing is accessoir aan het annulatieberoep en is daaraan ondergeschikt.

§ 3. Van schorsing tot vernietiging: de voortzetting van het geding

Bekomt de leerling de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de beslissing, dan betekent dit nog niet dat de beslissing ophoudt te hebben bestaan: de beslissing verliest enkel tijdelijk haar uitvoerbaarheid. Dit impliceert dat de schorsing een tijdelijk karakter heeft. De beslissing zal pas verdwijnen uit de rechtsorde indien de zaak ten gronde wordt behandeld.

Dit gebeurt niet automatisch. Het schoolbestuur moet binnen dertig dagen na de betekening van het schorsingsarrest een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indienen. Vraagt zij binnen die termijn de voortzetting van de procedure niet, dan wordt de geschorste akte na een versnelde rechtspleging zonder meer vernietigd, tenzij zij overmacht kan aantonen.³⁶⁰

Ingeval de vordering tot schorsing werd afgewezen, ligt het initiatief bij de leerling. Hij moet binnen dertig dagen vanaf de kennisgeving van het arrest de voortzetting van de rechtspleging vragen, zo niet wordt hij onweerlegbaar vermoed afstand van geding te hebben gedaan.³⁶¹

In de praktijk betekent de schorsing door de Raad van State doorgaans een (dwingende) uitnodiging voor het schoolbestuur om het dossier te herbekijken zodat het uiteindelijk niet tot een vernietiging hoeft te komen.³⁶² Het schoolbestuur kan de onwettige beslissing onmiddellijk, zonder de verdere afwikkeling van de annulatieprocedure, heroverwegen en desgevallend intrekken en ze door een nieuwe vervangen. In de beoordeling van de middelen door de Raad heeft het schoolbestuur immers al voldoende aanwijzingen wat er fout is gegaan en hoe het dossier correct kan worden afgehandeld.

³⁵⁸ *Supra* 65.

³⁵⁹ Artikel 17, § 1, alinea 1 RvS-Wet.

³⁶⁰ Artikel 17, § 4bis RvS-Wet.

³⁶¹ Artikel 17, § 4ter RvS-Wet.

³⁶² RvS 28 september 2006, nr. 162.922, Wuyts; RvS 16 mei 2007, nr. 171.297, Pipers.

Onderafdeling 2. Rechtsherstel door de Raad van State

De leerling kan, indien hij zijn gelijk haalt bij de Raad van State, enerzijds, een herstel in natura bekomen en, anderzijds, een pecuniaire schadevergoeding toegekend krijgen.

§ 1. Herstel in natura

Uit het bovenstaande is op te merken dat een leerling geen al te hoge verwachtingen mag hebben bij het instellen van een beroep bij de Raad van State. Hoewel de leerling dus inhoudelijk geen andere beslissing hoeft te verwachten van de Raad – behoudens dan eventueel de impliciete weigeringsbeslissing –, bekomt hij bij de vernietiging wel tenminste gedeeltelijk herstel in natura. De oorzaak van de rechtskrenking – de examenbeslissing van de delibererende klassenraad of de weigeringsbeslissing van het schoolbestuur – wordt immers uit de rechtsordering verwijderd waardoor die tenminste al gedeeltelijk wordt hersteld.³⁶³ Het rechtsherstel is evenwel niet steeds volledig. Uit de vernietiging volgt niet de verplichting om opnieuw samen te komen of de leerling opnieuw te beoordelen. Gebeurt er niets, dan heeft de leerling nog bijkomende procedures nodig om het rechtsherstel te bekomen.

A. De injunctiebevoegdheid en de dwangsom

Hieraan werd met de wet van 20 januari 2014 tegemoetgekomen. Het nieuwe artikel 36, § 1 RvS-Wet laat toe om, ingeval het vernietigingsarrest inhoudt dat de overheid een nieuwe beslissing neemt, reeds in de annulatieprocedure zelf aan de Raad van State te vragen om de overheid een injunctie in die zin op te leggen. Onmiddellijk hier een dwangsom aan verbinden, is niet mogelijk. Een dwangsom kan immers krachtens artikel 36, § 2 RvS-Wet maar worden opgelegd zo de delibererende klassenraad of het schoolbestuur de verplichting opgelegd uit hoofde van artikel 36, § 1 RvS-Wet niet nakomt.³⁶⁴ Een bevel om een nieuwe beslissing te nemen, kan ook in een latere aparte procedure aan de Raad van State worden gevraagd, op voorwaarde dat de leerling, voorafgaand en met een aangetekende brief, het schoolbestuur in gebreke heeft gesteld een nieuwe beslissing te nemen en er tenminste drie maanden zijn verstreken sinds de kennisgeving van het vernietigingsarrest.³⁶⁵

³⁶³ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, nr. 1029, 1062-1063.

³⁶⁴ S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST (eds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, nog niet gepubliceerd, proef 2, 27-28.

³⁶⁵ Artikel 36, § 1 RvS-Wet.

Indien de leerling reeds in de loop van de annulatieprocedure zelf vraagt om een injunctie op te leggen, kan hij, op grond van artikel 36, § 2 RvS-Wet, hier wel reeds onmiddellijk vragen dat de injunctie onder verbeurte van een dwangsom zou worden opgelegd.

Terwijl in tegenstelling tot voorheen de dwangsom integraal werd toegewezen aan het Fonds voor het beheer van de dwangsommen, wordt, op grond van artikel 36, § 5 RvS-Wet, de helft gestort aan de leerling die erom verzoekt heeft. De leerling kan de tenuitvoerlegging van de dwangsomveroordeling wel nog steeds niet zelf benaastigen. De tenuitvoerlegging moet ook onder de vernieuwde regeling gebeuren met tussenkomst van de minister van Binnenlandse Zaken wat niet steeds evident en efficiënt is.³⁶⁶

B. De substitutiebevoegdheid

Naast de injunctiebevoegdheid krijgt de Raad van State voortaan, op grond van artikel 36, § 1, alinea 2 RvS-Wet, ook een werkelijke substitutiebevoegdheid: ingeval de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, dan treedt het arrest in de plaats van die beslissing.

Voor het arrest VANLOOCK³⁶⁷ zou dit een oplossing geweest zijn. Het zou de Raad van State immers hier toelaten om vast te stellen dat de school niet anders kon dan aan de betrokken leerling een A-attest te geven en zijn arrest zou meteen een dergelijk A-attest inhouden. De Raad zou dat wel niet kunnen in een schorsingsarrest, maar enkel in een annulatiearrest en op voorwaarde dat de verzoeker ook zou hebben gevorderd dat aan de school het bevel zou worden gegeven om hem een A-attest uit te reiken.³⁶⁸

Bij het arrest PEETERS³⁶⁹ zou de Raad zijn substitutiebevoegdheid niet kunnen hebben uitgeoefend. De Raad legde immers de voorlopige maatregel op om PEETERS, tenminste in afwachting van een uitspraak ten gronde, een oriënteringsattest A uit te reiken, al dan niet met waarschuwing of andere passende remedieringsopdrachten. Dit betekent dat de bevoegdheid van de school niet helemaal gebonden was zodat artikel 36, § 1, alinea 2 RvS-Wet niet van toepassing is.

³⁶⁶ R. BOONE, “Wij zijn zoals scheidsrechters in het voetbal: we hebben het altijd gedaan” [Hervorming Raad van State], *Juristenkrant* 2014, afl. 282, 8.

³⁶⁷ RvS 14 februari 2006, nr. 154.846, Vanlook.

³⁶⁸ S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST (eds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, nog niet gepubliceerd, proef 2, 31.

³⁶⁹ RvS 13 november 2012, nr. 221.394, Peeters.

C. De schorsing van de impliciete weigeringsbeslissing

*Supra*³⁷⁰ werd al gewezen op de bevoegdheid van de Raad van State. Die kan schorsen en vernietigen. Dit betekent dat de leerling niet kan verwachten dat de Raad van State hem bijvoorbeeld een A-attest toekent terwijl de delibererende klassenraad hem een C-attest had gegeven. Het is intussen vaste rechtspraak van de Raad van State³⁷¹ dat hij zich niet in de plaats van de delibererende klassenraad mag stellen voor de beoordeling van de examenresultaten en de geschiktheid van de leerling om het volgende schooljaar aan te vatten (of een diploma te krijgen). De voormelde beoordelingsbevoegdheid komt alleen aan de delibererende klassenraad (vanaf 2014-2015: de interne beroepscommissie) toe. Hetzelfde geldt voor de beslissing van het schoolbestuur om de delibererende klassenraad niet opnieuw samen te roepen.

De leerling bevindt zich hierbij in een zwakke positie: na een schorsingsarrest, wordt de zaak teruggestuurd naar de delibererende klassenraad of het schoolbestuur die opnieuw dezelfde (ongunstige) beslissing kan nemen waardoor de leerling opnieuw naar de Raad moet trekken. Dit is een vicieuze cirkel. Echter, de Raad kent ook zijn limieten. Het voorgaande is sterk tot uiting gekomen in de welgekende arresten VANLOOK³⁷² en PEETERS³⁷³. In beide arresten werd, respectievelijk vier en vijf keer toe geschorst door de Raad maar telkens evenveel keer herbevestigd door de delibererende klassenraad. De Raad vond het welletjes en besloot dat de delibererende klassenraad genoeg pogingen had gekregen om de beslissing deugdelijk te onderbouwen. Hij schorste de impliciete beslissing tot weigering van het diploma.³⁷⁴ Dit is absoluut ongezien in het examencontentieux omdat dit voortvloeit uit het beginsel dat de delibererende klassenraad bij de beoordeling van leerlingen over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt.³⁷⁵

§ 2. Schadevergoeding tot herstel

Overeenkomstig artikel 144 GW worden geschillen over burgerlijke rechten, waarin begrepen het recht op schadevergoeding, voorbehouden aan de rechtscolleges van de rechterlijke macht. Hieruit volgt dat de Raad van State onbevoegd is. Dit was zo tot 6 januari 2014. De Grondwetgever heeft

³⁷⁰ *Supra* 114.

³⁷¹ Zie o.a. RvS 9 november 2009, nr. 164.592, Parmentier; RvS 1 oktober 2009, nr. 196.549, Brouns; RvS 23 oktober 2008, nr. 187.322, Manacherov; RvS 7 oktober 2008, nr. 186.906, Holvoet; RvS 16 september 2008, nr. 186.311, Trappers.

³⁷² RvS 6 oktober 2005, nr. 149.871, Vanlook; RvS 8 november 2005, nr. 151.060, Vanlook; RvS 1 december 2005, nr. 152.126, Vanlook; RvS 22 december 2005, nr. 153.126, Vanlook.

³⁷³ RvS 25 september 2012, nr. 220.744, Peeters; RvS 11 oktober 2012, nr. 220.963, Peeters; RvS 23 oktober 2012, nr. 221.147, Peeters; RvS 2 november 2012, nr. 221.255, Peeters; RvS 13 november 2012, nr. 221.394, Peeters.

³⁷⁴ J. NEUTS, "Rechtsbescherming bij examenbeslissingen. En wat als de duivel ermee gemoeid is?", (noot onder Voorz. Rb. Hasselt 19 januari 2006), *TORB* 2005-06, 598-600.

³⁷⁵ L. VENY, "Het kort geding in onderwijszaken: een status questionis", *TORB* 1998-99, 362-363.

immers op 6 januari 2014³⁷⁶ artikel 144 GW gewijzigd en de exclusiviteit van de rechtsmacht van de gewone rechtscolleges voor geschillen over burgerlijke rechten doorbroken:

“Art. 144: Geschillen over burgerlijke rechten behoren bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken.

De wet kan echter, volgens de door haar bepaalde nadere regels, de Raad van State of de federale administratieve rechtscolleges machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van hun beslissingen.”

Hieruit volgt dat de wetgever aan de Raad van State de bevoegdheid heeft gegeven om schadevergoeding toe te kennen.

De wetgever heeft die mogelijkheid meteen benut. Bij artikel 6 van de wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming inzake aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (BS 31 januari 2014) wordt een nieuw artikel 11bis ingevoegd in de RvS-Wet, dat aan de Raad van State de bevoegdheid geeft om een ‘schadevergoeding tot herstel’ toe te kennen bij vaststelling van een onwettigheid en rekening houdend met alle omstandigheden van openbaar en particulier belang (matigingsbevoegdheid). Die schadevergoeding tot herstel is, enerzijds, al meer dan de billijke herstelvergoeding, na rechtmatig overheidsoptreden, uit artikel 11RvS-Wet. Anderzijds is zij te onderscheiden van de schadevergoeding zoals bedoeld in de artikelen 1382-1386 BW die een integrale schadevergoeding is. Opdat de Raad aan de leerling een schadevergoeding tot herstel kan toekennen, moeten drie voorwaarden zijn vervuld: er moet sprake zijn van een onwettige akte, een nadeel en een causaal verband tussen de onwettigheid en het nadeel.³⁷⁷ De toekomst zal duidelijk maken hoe dit concreet zal worden ingevuld en wat dan uiteindelijk de mogelijkheden zijn voor de leerling.

Het nieuwe artikel 11bis RvS-Wet treedt pas in werking op 1 juli 2014.

Onderafdeling 3. Rechtsherstel door de burgerlijke rechter

Naast de Raad van State is de burgerlijke rechter niet onbevoegd om kennis te nemen van de betwistingen van examenresultaten. Overeenkomstig artikel 159 GW kan de leerling immers de exceptie van onwettigheid voor de burgerlijke rechter opwerpen teneinde de rechter ertoe te bewegen die handeling niet toe te passen.³⁷⁸ Daar waar het uitputten van het georganiseerd beroep een

³⁷⁶ Wet van 6 januari 2014 betreffende de herziening van de Grondwet (BS 31 januari 2014).

³⁷⁷ S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST (eds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, nog niet gepubliceerd, proef 2, 37-39.

³⁷⁸ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, nr. 1029, 864.

ontvankelijkheidsvoorwaarde is om een vernietigingsberoep in te stellen bij de Raad van State, hoeft de leerling dit parcours niet af te leggen vooraleer hij zich wendt tot de burgerlijke rechter.³⁷⁹ Hij zal hier echter goed moeten over nadenken want vraagt hij geen overleg en dient hij geen intern beroep in, dan zal hij niet meer naar de Raad van State kunnen stappen. De termijnen van het georganiseerd beroep zullen verstreken zijn.

Net zoals de Raad van State kan de burgerlijke rechter evenzeer het bevel opleggen om een welbepaalde beslissing te nemen. Dit behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de delibererende klassenraad.

Toch is het rechtsherstel door de burgerlijke rechter verschillend van het rechtsherstel door de Raad van State. Het rechtsherstel kan twee vormen aannemen. Zo kan de burgerlijke rechter op grond van artikel 1382 BW een herstel in natura verlenen. Dit kan inhouden dat de delibererende klassenraad opnieuw moet samenkomen en de leerling opnieuw moet beoordelen, desgevallend onder verbeurte van een dwangsom. De burgerlijke rechter kan de leerling, op grond van artikel 1382 BW, ook een schadevergoeding toekennen. Die schadevergoeding betreft een integrale schadevergoeding.

Tenslotte moet nog worden gewezen op het adagium *'electa una via non datur recursus ad alteram'*. Wie schadevergoeding wenst, moet kiezen: ofwel dient hij zijn vordering in voor de Raad van State, ofwel voor de gewone rechter. Wie zijn vordering voor de ene rechter instelt, kan geen vordering meer instellen voor de andere rechter om het herstel van 'hetzelfde nadeel' te bekomen. De leerling die afstand heeft gedaan van zijn verzoek tot herstelvergoeding bij de Raad van State, kan zich niet meer richten tot de hoven en rechtbanken, en omgekeerd. LUST merkt op dat er discussie kan ontstaan over wat moet worden begrepen onder 'hetzelfde nadeel'. Is dat bijvoorbeeld het geval wanneer de rechtzoekende een ander soort schade aanbrengt (bijvoorbeeld morele schade in plaats van patrimoniale schade) of een andere schadepost naar voor brengt voor de tweede rechter waarbij hij zijn vordering instelt?³⁸⁰ BOONE³⁸¹ merkt op dat de Raad van State zich sterk verzet tegen de mogelijkheid om beide systemen te cumuleren. Dit houdt dan in dat de rechtzoekende toch nog naar de burgerlijke rechtbank kan stappen als hij niet tevreden is met de beslissing van de Raad van State over de vergoeding. Waarom dan die bevoegdheid gegeven aan de Raad van State?

³⁷⁹ *Supra* 65.

³⁸⁰ S. LUST, "Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel" in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST (eds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, nog niet gepubliceerd, proef 2, 43-44.

³⁸¹ R. BOONE, "Wij zijn zoals scheidsrechters in het voetbal: we hebben het altijd gedaan" [Hervorming Raad van State], *Juristenkrant* 2014, afl. 282, 8.

Het zal afwachten zijn hoe de bevoegdheid van de Raad van State om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen, zich zal verhouden tot de bevoegdheid van de gewone rechter om een schadevergoeding op grond van een onrechtmatige daad toe te kennen. De rechtspraak zal de leerling hierin helpen. Ingeval is vast te stellen dat de vergoeding tot herstel niet hoger is dan de schadevergoeding die door de gewone rechter wordt toegekend, dan zal de leerling er beter bij gebaat zijn om toch veeleer een vordering tot schadevergoeding op grond van artikel 1382 BW in te dienen.

Gelet op wat hierboven werd uiteengezet in verband met de rechtsbescherming in het onderwijs door, ofwel de Raad van State, ofwel de burgerlijke rechter, is het een moeilijke oefening om uit te maken bij wie de leerling nu het meest kans op succes heeft. Elke procedure heeft zowel sterke als zwakke punten. Toch is er een aantal zekerheden. De nieuwe bevoegdheden van de Raad van State – injunctie- en substitutiebevoegdheid en de bevoegdheid om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen – bieden een grotere rechtsbescherming dan voorheen. Het is bovendien sterk aan te raden om eerst het georganiseerd beroep uit te putten zodat de leerling naderhand nog alle opties openhoudt.

ALGEMEEN BESLUIT

In deze masterproef is duidelijk aangetoond dat het recht zich heeft genesteld in het onderwijslandschap. In 1991 werd het beroep tegen een beslissing van de delibererende klassenraad voor het eerst gedetailleerd geregeld. In de loop van de daaropvolgende jaren werd de procedure steeds verfijnd. Een – voorlopig – laatste verfijning is terug te vinden in het nieuwe Decreet Rechtspositie Leerling.

De interne beroepsprocedure heeft een belangrijke filterfunctie. Via het overleg en de beroepscommissie moeten de jurisdictionele beroepen tot een minimum worden herleid. Door het voorzien van een georganiseerd beroep, wordt de leerling verplicht om eerst binnen de schoolmuren op zoek te gaan naar een oplossing. Indien de school en de leerling er finaal niet uitkomen, kan hij zijn betwisting voorleggen aan de Raad van State. Hoewel hij niet verplicht is, kan de leerling echter onmiddellijk naar de burgerlijke rechter stappen. Dit wordt zeker niet aangeraden. Niet alleen verliest de leerling de mogelijkheid om naderhand naar de Raad van State te stappen – toch wel expert ter zake –, maar ook geeft hij vooral de school niet de gelegenheid om het dossier nog eens opnieuw ter harte te nemen. Niemand wordt graag onmiddellijk met de rug tegen de muur gezet. Er is nog een leven na de betwisting ook. Het is jammer dat de decreetgever de interne procedure niet verplicht heeft gesteld in het Decreet Rechtspositie Leerling zoals dit heden het geval is bij beroepen in belastingzaken. Dit is een gemiste kans. De auteur heeft met justitie in dit debat alvast één medestander want ook justitie kan niets hebben tegen de ontlasting van het justitieapparaat.

De huidige bezwaarprocedure werd terecht bijgestuurd. De keuze voor een interne beroepscommissie die, in beroep, de beslissing neemt in plaats van de delibererende klassenraad, is bij te treden. De autonomie van de delibererende klassenraad kwam, mede door het arrest PEETERS, onder druk te staan. Het moet gezegd dat er niet echt sprake was van een ‘echt beroep’ aangezien het telkens de delibererende klassenraad was die de beslissing nam. Dit kwam de geloofwaardigheid, de draagkracht en de objectiviteit van de klassenraadbeslissing niet ten goede. Een vergelijking met de beroepsprocedure in de Franse Gemeenschap gaat niet volledig op. De Vlaamse decreetgever houdt de beroepscommissie nog altijd binnen de schoolmuren, weliswaar met een diverse samenstelling waaronder externe leden, vreemd aan de school. De regelgever van de Franse Gemeenschap opteerde voor een beroepscommissie bij de Administratie van de Franstalige Gemeenschap.³⁸² De beroepsprocedure verloopt eveneens in twee fasen: een intern beroep in de school en een extern beroep

³⁸² Article 1 et 2 du 10 march 1998 de l’arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif à l’organisation et au fonctionnement des Conseils de recours de l’enseignement secondaire ordinaire de plein exercice, *MB* 18 juin 1998.

buiten de school. Het is duidelijk dat de Vlaamse decreetgever het conflict zo lang mogelijk binnen de school wil houden. Dit is ten eerste toe te juichen.

De termijn om het overleg aan te vragen en het intern beroep in te dienen, is vrij kort. De decreetgever kwam hieraan tegemoet en legt geen bindende termijn meer op. Het schoolbestuur beslist hier voortaan autonoom over. Het is afwachten hoe de schoolbesturen hiermee zullen omgaan. Ook hier kan de vergelijking met het Franstalig onderwijs niet volledig worden gemaakt. Artikel 96 van het Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre (MB 23 septembre 1997) bepaalt immers dat *“le délai minimum d'introduction de la procédure de conciliation interne relative aux décisions du Conseil de classe et aux décisions du Jury de qualification doit être prévu par le pouvoir organisateur mais ne peut être inférieur à deux jours ouvrables après la communication de la décision”*. Terwijl de Waalse decreetgever een minimumtermijn heeft bepaald (minstens twee dagen), heeft de Vlaamse decreetgever dit niet voorzien.

Zowel de school als de leerling halen voordeel uit de nieuwe interne beroepsprocedure. De procedure is vereenvoudigd en sneller omdat de beroepscommissie onmiddellijk de beslissing neemt. Ze wint aan objectiviteit omdat enerzijds, drie verschillende organen – de delibererende klassenraad, het overleg en de beroepscommissie – zich buigen over het dossier en, anderzijds, externe leden, vreemd aan de school, verplicht tot de beroepscommissie behoren.

Niet alleen door de gewijzigde interne beroepsprocedure wordt de rechtsbescherming van de leerling verscherpt. De recente hervorming van de Raad van State houdt tevens een aantal garanties in voor een betere rechtsbescherming (de injunctiebevoegdheid en de substitutiebevoegdheid). De meest in het oog springende hervorming ligt besloten in de bevoegdheid om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen. De leerling krijgt er een mogelijkheid en dienstverlening bij. Het bespaart hem een proces, tijd en kosten om naderhand nog naar de burgerlijke rechter te stappen. Bovendien is zijn zaak bij de Raad al gekend. De vraag die zich hierbij echter stelt, is wat de hoogte van de schadevergoeding tot herstel zal zijn. Gelet op het beginsel dat *‘de keuze voor een soort rechtbank het beroep op een andere uitsluit’*, zou de leerling aanvankelijk wel eens eieren voor zijn geld kunnen kiezen en een vordering tot schadevergoeding instellen bij de gewone rechter. Dat de Raad van State maar snel rechtspraak ontwikkelt.

Hopelijk worden de inspanningen van de decreetgever (en de federale wetgever) beloond en kunnen leerling en school voortaan een betwisting van een examenresultaat op een snelle, constructieve en serene manier afhandelen zodat de leerling de deur van het secundair onderwijs achter zich kan toetrekken en kan terugblikken op een aangename schooltijd. Natuurlijk schuilt hier tegelijk ook het

gevaar in dat net die betere rechtsbescherming ertoe kan leiden dat nu meer leerlingen hun examenbeslissing zullen aanvechten. Toekomstig onderzoek over het thema van deze masterproef zal dit uitwijzen.

BIBLIOGRAFIE

BOEKEN - REEKSEN

BAERT, J., “La qualification d’autorité administrative des établissements d’enseignement”, in B. SCHEPENS (ed.), *Quels droits dans l’enseignement?*, Namen, Faculté de Droit, 1994, 164-175.

DE GROOF, J. en MAHIEU, P., *De school komt tot haar recht: de uitoefening van rechten in het onderwijs*, Leuven, Garant, 1993, 173 p.

DE GROOF, J., *De Grondwetsherziening van 1988 en het onderwijs*, Brussel, Story-Scientia, 1989, 233 p.

DELI, D., “De rechtsverhouding binnen het onderwijsgebeuren” in *Cahiers voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid, Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer Rechtswetenschappen, 1997, 115-134.

DEMEZ, L. en SAMBON, J., “La motivation formelle en matière d’enseignement”, in P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK, *La motivation formelle des actes administratifs*, in *Bibliothèque de droit administratif*, Brussel, la Charte, 2004, 139-218.

DERIDDER, J. en DRIESEN, C., *Recht naar school. Onderwijsrecht voor secundaire scholen*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 619 p.

DE ROY, C., *Het georganiseerd administratief beroep*, in *Administratief en Publiek Recht – AdvocatenPraktijk*, Mechelen, Kluwer, 2003, 53 p.

GORIS, J., *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, in *Administratieve rechtsbibliotheek*, Brugge, die Keure, 2012, 888 p.

LUST, S., “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in LUST, S., SCHOLLEN, P. en VERBIST, S (eds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, nog niet gepubliceerd, proef 2, 1-45.

LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, niet-gepubliceerde cursus publiekrecht, bachelor rechten UGent, 2013-2014, 204 p.

MAES, B., *Inleiding tot het burgerlijk procesrecht*, Brugge, die Keure, 2006, 329 p.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 1277 p.

NIHOUL, M., *Les privilèges du préalable et de l'exécution d'office. Pour une relecture civile et judiciaire à l'aide du droit commun de l'exécution*, doctoraatstudie rechten universiteit Namen, Brugge, La Chartre, 792 p.

OPDEBEEK, I., *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die Keure, 1992, 482 p.

RIMANQUE, K., *De Grondwet toegelicht, gewikt en gewogen. 2004-2005*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.

VAN AEKEN, K., "Een rechtssociologische analyse van de juridisering van de samenleving" in VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een probleemverkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, 13-29.

VAN HAEGENDOREN, G., *De examengeschillen in het secundair onderwijs in Meester wie heeft gelijk?*, TORB-Cahiers, Brugge, die Keure, 2010, 112 p.

VENY, L. M., *Onderwijsrecht. I. Dragende beginselen*, Brugge, die Keure, 2010, 426 p.

VENY, L., *Rechtsbescherming in het onderwijs*, Brugge, die Keure, 1990, 246 p.

VENY, L., "(Onderwijs)rechten van kinderen: een stand van zaken", in X., *Kinderrechtengids*, Gent, Mys en Breesch, Deel 1, 1-80.

VERBEECK, B., *Juridisering en deregulering in onderwijs*, Doctoraal proefschrift rechten, Universiteit Gent, 2007, 457 p.

VERSTEGEN, R., "Over juridisering in het onderwijs. Perspectieven voor het debat" in VLAAMSE ONDERWIJSRAAD, *Meester over meester? Een probleemverkenning over juridisering en onderwijs*, Leuven, Acco, 2010, 149-182.

VERSTEGEN, R., VENY, L., RAUWS, W. en DELI, D., *Actuele vraagstukken van onderwijsrecht*, Deurne, Kluwer rechtswetenschappen, 1997, 134 p.

TIJDSCHRIFTEN

BAERT, J., “Examenkwotering en de motiveringsplicht”, (noot onder RvS 14 september 1993, nr. 44.014, Willems), *TORB* 1993-94, 192-194.

BOONE, R., “Wij zijn zoals scheidsrechters in het voetbal: we hebben het altijd gedaan” [Hervorming Raad van State], *Juristenkrant* 2014, afl. 282, 8-9.

BUSSCHER, S., “De formele motivering van examenbeslissingen”, *TORB* 2006-07, nr. 5, 577-594;

DELGRANGE, X., “Le conseil d’Etat décline toute compétence à l’égard des établissements d’enseignement libre. Vers l’abandon du critère fonctionnel pour définir l’autorité administrative?”, (noot onder RvS 13 februari 2001, nr. 93.289, Deschutter), *RRD* 2001, 528-542.

GORIS, J., “Het intern beroep tegen examen- en studievoortgangsbeslissingen in het Vlaams secundair onderwijs en hoger onderwijs”, *TORB* 2009-10, 86-102.

GORIS, J., “De gevolgen van het niet tijdig instellen van een georganiseerd administratief beroep”, (RvS 16 december 2003, nr. 126.481, Verlende), *RW* 2004-05, 1621-1624.

HOEFFLER, J., “L’attribution aux universités d’une parcelle de la puissance publique”, *JT* 1982, 628-641.

LOOS, B., “In de relatie tot hun personeel zijn vrije gesubsidieerde hogeronderwijsinstellingen geen bestuursinstantie” (noot onder RvS 6 december 2002, nr. 221.641, vzw Arteveldehogeschool), *TORB* 2012-13, 86-92.

LUST, S. en STEEN, B., “Welles nietes over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming”, *TORB* 2002-03, 315-353.

NEUTS, J., “Rechtsbescherming bij examenbeslissingen. En wat als de duivel ermee gemoeid is?”, (noot onder Voorz. Rb. Hasselt 19 januari 2006), *TORB* 2005-06, 591-604.

NEUTS, J., “Een recht op herexamen?”, (noot onder RvS 28 oktober 2003, nr. 124.739, Coucke (II)), *TBP* 2004, 317-319.

NEUTS, J., “Het administratief beroep inzake beslissingen van de delibererende klassenraad”, *TBP* 2002, 600-617.

NEUTS, J. en VERBEECK, B., “De Raad van State en examenbeslissingen (2002-2005): une liaison dangereuse”, *TORB* 2006-07, 431-450.

OPDEBEECK, I., “Handelingen vatbaar voor een beroep bij de Raad van State en foutieve informatieverstrekking hierover door het bestuur”, (RvS 28 maart 1996, nr. 58.926, Bax), *T. Gem.* 1996, 245-453

ORNELIS, F., ‘Tussen hoop en hardnekkigheid. Over de motivering van examenbeslissingen en de taak van examencommissie en rechter’, (noot onder RvS 5 april 2001, nr. 94.533, Derudder), *TORB* 2001-02, 246-252.

ORNELIS, F., “De identiteit van het gemeentelijk en provinciaal onderwijs”, *TORB* 2000-01, 281-303.

POPULIER, P., “Over de uitputting van het georganiseerd administratief beroep als ontvankelijkheidsvoorwaarde voor een beroep bij de Raad van State”, (noot onder RvS 16 augustus 1999, nr. 82.102, Natural Bio Mills), *RW* 1999-2000, 848-856

SCHRAM, F., “Het begrip ‘bestuursinstantie’ en onderwijsinstellingen”, *TORB* 2012-13, 27-36.

SCHRAM, F., “Openbaarheid van bestuur in het onderwijs in Vlaanderen”, *TORB* 2004-05, nr. 5, 432-462.

TYSSENS, J., “Vrijheid van onderwijs, schoolconflict en pacificatie in België: enkele historische perspectieven”, *TORB* 1994-95, 96-104.

VENY, L., “Het kort geding in onderwijszaken: een status questionis”, *TORB* 1998-99, 362-363.

VENY, L., “Onderwijs en Grondwet. De nieuwe grondwetsbepalingen inzake onderwijs”, *TBP* 1990, 573-601.

VERBEECK, B., “Neutraal en toch divers. Een te moeilijke evenwichtsoefening voor het onderwijs in Vlaanderen”, *Ethiek en Maatschappij* 2008, nr. 3, 13-25.

VERBEECK, B., “De Raad van State en het vrij gesubsidieerd onderwijs: onzekerheid opnieuw troef?”, *CDPK* 2003, 97-99.

VERBEECK, B., ‘Over zorgvuldig motiveren en redelijk examineren’, (noot onder RvS 24 oktober 2002, nr. 111.840, Roelandt (II)), *TORB* 2002-03, 400-405.

VERSTEGEN, R., “De motivering van bestuurshandelingen in het onderwijs, examenbeslissingen als casus”, *TORB* 1994-1995, 37-57.

VERSTEGEN, R., “De gemeenschappen bevoegd voor het onderwijs”, *TBP*, 1990, 3-36.

WUYTS, D., “De verplichting van de Vlaamse onderwijsinstellingen tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden bij examen- en studievoortgangsbepalingen”, *TORB* 2008-09, nr. 4, 281-297.

ONLINE BRONNEN

BELFI, B., GOOS, M., LAMOTE, C. en VAN DAMME, J., *Zittenblijven op jonge leeftijd en vervolgens 2 stappen vooruit?*, te consulteren op:

http://www.informatieportaalssl.be/archiefloopbanen/publi_upload/5Goosetal.pdf, 2010, 7 p.

De hervorming secundair onderwijs, te consulteren op: <http://www.hervormingsecundair.be/>.

De jaarverslagen van de Orde van de Vlaamse Balies, te consulteren op: www.advocaat.be.

De onderwijskoepels, te consulteren op: <http://www.vlaanderen.be/nl/onderwijs-en-wetenschap/onderwijsaanbod/structuur-van-het-onderwijs/officieel-en-vrij-onderwijs-de-onderwijsnetten-en-koepels>.

De onderwijsorganisatie, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/gidsvoorleraren/>.

De Standaard, “Geef eens een ‘raadpleging advocaat’ cadeau!”, 14 maart 2014, te consulteren op: http://www.standaard.be/cnt/dmf20140314_012.

De verslagboeken van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/raad/Jaarverslaggevingen.htm>.

Het masterplan hervorming secundair onderwijs; te consulteren op: http://www.vlaamsparlement.be/vp/pdf/20122013/masterplan_hervorming_so.pdf, 2013, 27 p.

Het Nieuwsblad, “Protesteren tegen slecht examen wordt makkelijker”, 16 november 2012, te consulteren op:

http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20121115_00370662

Het Nieuwsblad, “Rechter moet uit de klas blijven”, 17 november 2012, te consulteren op:

http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20121116_00371627

Het Nieuwsblad, “Studente eist schadevergoeding van school die A-attest weigerde”, 17 februari 2014, te consulteren op:

http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20140217_00983628

Het Nieuwsblad, “Klassenraad verdient gezag”, 18 februari 2014, te consulteren op:

http://www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=dmf20140218_00985669

Het onderwijsaanbod, te consulteren op:

http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsaanbod/so/structuur_so.htm.

Het verkiezingsprogramma Vlaamse, federale en Europese verkiezingen van de NV-A, te consulteren op:

http://www.n-va.be/sites/default/files/generated/files/brochure-attachment/verkiezingsprogramma_n-va_2014.pdf, 2014, 96 p.

Het Vlaams secundair onderwijs in cijfers, te consulteren op: <http://www.ond.vlaanderen.be/onderwijsstatistieken/>.

Justitie in cijfers 2012, te consulteren op:

http://justitie.belgium.be/nl/binaries/0210_JIC2012_NL_tcm265-230185.pdf, 2012, 64 p.

SMET, P., *Mensen doen schitteren*, <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2010/bijlagen/20100913-hervorming-so.pdf>, 2010, 65 p.