



DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIJN EN  
VLAAMSE RAND EN DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN  
HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Bij voorontwerp van decreet tot wijziging van de Codex Hoger Onderwijs en het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen en de rechtspositieregeling van de bestuursrechters**

### **Samenvatting**

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, opgericht door de Codex Hoger Onderwijs, wordt ingekanteld onder de koepel van de dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) en het statuut van de bestuursrechters van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen wordt in overeenstemming gebracht met het DBRC-decreet.

Tevens wordt de mogelijkheid tot verlof voor deeltijdse prestaties voorzien voor de huidige en toekomstige effectieve bestuursrechters die onder de rechtspositieregeling van het DBRC-decreet vallen.

## **I. ALGEMENE TOELICHTING**

### **1. Afkortingen**

In deze toelichting worden volgende afkortingen gehanteerd:

- BWHI 1980: bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;
- Codex Hoger Onderwijs: de Codex Hoger Onderwijs van 11 oktober 2013;
- DBRC: de Dienst van de Bestuursrechtscolleges;
- DBRC-decreet: het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges;

- Procedurebesluit: het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse Bestuursrechtscolleges;
- RvStvb: de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen.

## 2. Situering

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet in de inkanteling van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen (RvStvb) onder de bestaande koepel van de Vlaamse bestuursrechtscolleges. De dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) zal ondersteuning bieden aan de RvStvb met het oog op het garanderen van een effectieve en kwaliteitsvolle rechtsbescherming binnen een redelijke termijn.

De Vlaamse Regering geeft met het huidige ontwerp uitvoering aan het engagement uit het regeerakkoord 2019-2024 om de Vlaamse bestuursrechtspraak verder te professionaliseren door de DBRC te optimaliseren. Het regeerakkoord stelt:

*"We integreren de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen in de Dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges, onder de voorwaarde dat dit efficiënt kan gebeuren en dezelfde kwaliteit en rechtszekerheid, kan gegarandeerd worden."*<sup>1</sup>

## 3. Inhoud

### 3.1. Probleemstelling en omgevingsanalyse

De Raad voor betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen (RvStvb) is een onafhankelijk Vlaams bestuursrechtscollege dat werd opgericht in 2004 als "Raad voor Examenbetwistingen". Met het oog op de verdere professionalisering en optimalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak, dringen een aantal aanpassingen in de werking van dit bestuursrechtscollege zich op.

Bij de oprichting van de dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) in 2014 werd de RvStvb voorlopig buiten het toepassingsgebied van het DBRC-decreet gehouden omdat de scope van dat decreet initieel werd beperkt tot de gewestbevoegdheden.<sup>2</sup> Hierdoor mist deze Raad de ondersteuning die door de DBRC, een onafhankelijke *sui generis* entiteit van de Vlaamse overheid, geboden wordt aan de overige bestuursrechtscolleges, met name de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Handhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

De DBRC-koepel biedt de gespecialiseerde Vlaamse bestuursrechtscolleges de mogelijkheid om ondanks hun sectorale eigenheid toch te beschikken over één griffie en één gedeeld operationeel en logistiek beheer. Dit levert onmiskenbaar efficiëntiewinsten en schaalvoordelen op, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid om te investeren in een doorgedreven digitalisering. Hoewel de RvStvb samenwerkt met de DBRC op specifieke logistieke punten, zoals het beheer van de zittingszalen,

---

<sup>1</sup> Regeerakkoord 2019-2024, p. 99.

<sup>2</sup> *Parl.St.* VI. Parl. 2013-14, nr. 2383/1, p. 5.

ontbreekt een formeel kader en kan de RvStvb niet genieten van de diverse ondersteunende diensten die de DBRC verzorgt. Ook de herkenbaarheid en de overzichtelijkheid van de Vlaamse bestuursrechtspraak is niet gebaat bij het feit dat de RvStvb zich buiten deze koepel bevindt.

Daarnaast is de huidige samenstelling van de drie kamers binnen de RvStvb niet optimaal om de korte doorlooptijd van de dossiers in de toekomst te blijven garanderen. In de praktijk blijkt dat het samenstellen van de zittingskalender steeds moeilijker wordt. Een belangrijke reden hiervoor is dat bij het toewijzen van dossiers aan een zitting rekening moet worden gehouden met het gegeven dat zowel de (kamer)voorzitters als de bijzitters niet vast aan de Raad verbonden zijn. De bijzitters, die werden benoemd onder de leden van het academisch of onderwijzend personeel, moeten bovendien telkens worden bevraagd over hun beschikbaarheid omdat hieromtrent geen vereisten werden vastgesteld. Bovendien kunnen zij, vanzelfsprekend, ook niet optreden als bijzitter in dossiers die hun eigen instelling betreffen.<sup>3</sup> Dit maakt dat er geen vaste zittingsdagen kunnen worden georganiseerd en dat de zetel per zitting *ad hoc* moet worden samengesteld. Het toenemende aantal beroepen bij de RvStvb en de steeds verdere spreiding van de beroepen over het gehele academiejaar maakt deze problematiek des te prangender.<sup>4</sup>

Ook het statuut van de bestuursrechters bij de RvStvb kan nog verbeterd worden. Op dit ogenblik oefenen de bestuursrechters bij de RvStvb hun functie *ad hoc* uit, tegen een vergoeding per beroep die door de Vlaamse Regering wordt bepaald en die ten laste valt van de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap. Noch de onverenigbaarheden noch het tuchtstatuut van de bestuursrechters werden decretaal volledig uitgewerkt.

Bovendien is ook het huidige statuut van de medewerkers van de RvStvb niet aangepast aan het groeiende contentieux en de reeds meermaals uitgebreide bevoegdheid van de Raad. De bestuursrechters van de RvStvb genieten onder de huidige regelgeving ondersteuning van twee secretarissen die worden aangeduid door de Vlaamse Regering onder de ambtenaren van de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap en die vergoed worden op de wijze die de Vlaamse Regering bepaalt.<sup>5</sup> Hoewel er geen enkele aanwijzing is van enige partijdigheid of afhankelijkheid in de huidige werking van de RvStvb, staat het feit dat de secretaris een ambtenaar is bij de bevoegde dienst op gespannen voet met de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een bestuursrechtcollege. De secretarissen oefenen immers ook de taak van (zittings)griffier uit en bereiden bepaalde dossiers inhoudelijk voor, taken die nauw verbonden zijn met de rechtsprekende functie.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, *Jaarverslag 2020*, p. 21: "Zo is het niet mogelijk om elk inkomend dossier onmiddellijk aan een zitting toe te wijzen, omdat de samenstelling van de zetel door de decretale onverenigbaarheden afhankelijk is van de betrokken partijen (voornamelijk de betrokken onderwijsinstelling)."

<sup>4</sup> Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, *Jaarverslag 2020*, p. 16-18. In het werkingsjaar 2020 heeft de Raad 892 verzoekschriften ontvangen en geregistreerd, tegenover 817 in het jaar 2019 en 697 in 2018. De toenemende bevraging van de Raad valt te verklaren door de toenemende bekendheid en de meermaals uitgebreide bevoegdheid van de RvStvb.

<sup>5</sup> Artikel II.290 Codex Hoger Onderwijs.

<sup>6</sup> Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bij diens interpretatie van artikel 6 EVRM reeds uitdrukkelijk bevestigd dat de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid van een (bestuurs)rechtcollege niet enkel betrekking heeft op de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de magistraten van dat rechtcollege maar ook de overige medewerkers van een bestuursrechtcollege betreft, in het bijzonder het personeel dat nauw betrokken is bij de rechtsprekende taak, zoals de

De rechtspositie van de bestuursrechters en de medewerkers van de DBRC biedt daarentegen reeds de nodige garanties inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid. In het DBRC-decreet werden zowel de onverenigbaarheden als het tuchtstatuut van de bestuursrechters vastgelegd. Ook de vergoeding van de bestuursrechters werd decretaal verankerd. De medewerkers van de DBRC zijn bovendien ondergebracht in een onafhankelijke entiteit van de Vlaamse overheid die onder leiding staat van een bestuursrechter.

De Vlaamse Regering heeft daarom in het regeerakkoord 2019-2024 vooropgesteld om de RvStvb in de DBRC te integreren onder de voorwaarde dat dit efficiënt kan gebeuren en dezelfde kwaliteit en rechtszekerheid kan gegarandeerd worden. De DBRC heeft zich in haar beleidsplan 2021-2024 reeds uitdrukkelijk bevestigd dat de dienst klaar is voor deze uitbreiding:

*"De Dienst van de Bestuursrechtscolleges verwelkomt de in het Vlaams regeerakkoord vermelde "uitbreiding van bevoegdheden" door de integratie van "de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen in de Dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges, onder de voorwaarde dat dit efficiënt kan gebeuren en dezelfde kwaliteit en rechtszekerheid kan gegarandeerd worden". Uit dit beleidsplan blijkt dat die voorwaarde vervuld is, zodat die integratie zo spoedig mogelijk kan gebeuren."*

Om voorgemelde redenen kantelt het voorliggend ontwerp op basis van de impliciete bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap de RvStvb in onder het DBRC-decreet. Om de rechtspositieregeling van de bestuursrechters van de RvStvb te verbeteren en in lijn te brengen met het DBRC-decreet zullen bovendien effectieve bestuursrechters benoemd worden bij de RvStvb. De effectieve bestuursrechters worden voltijds benoemd voor het leven. Dit geeft de bestuursrechters een zo groot mogelijke onafhankelijkheid en verzekert de onpartijdigheid van het bestuursrechtcollege.

De ervaring bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege leert dat het niet evident is om voldoende geschikte kandidaten aan te trekken voor het voltijdse mandaat van effectief bestuursrechter. Een element dat potentiële kandidaten zou kunnen overtuigen, is de mogelijkheid om de functie te combineren met andere professionele of persoonlijke ambities, zoals bijvoorbeeld een aanstelling bij een instelling van hoger onderwijs. De combinatie met een andere bezoldigde activiteit kan binnen de huidige regelgeving wel reeds worden toegestaan, maar enkel naast het *voltijdse* mandaat als effectief bestuursrechter.<sup>8</sup> Daarom wordt voor alle effectieve bestuursrechters onder de DBRC-koepel in de mogelijkheid voorzien om de arbeidsprestaties te beperken tot minimaal 0,8 voltijds equivalent (VTE) door middel van het verlof voor deeltijdse prestaties. Het stelsel van het verlof voor deeltijdse prestaties (met behoud van de voltijdse

---

griffiers en referendarissen (o.a. EHRM 21 juni 2011, nr. 46575/09, *Bellizi t. Malta*; European Court of Human Rights, "Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights Right to a fair trial (Civil Limb)", Case-Law Guide Series 2020, 50). Ook het Grondwettelijk Hof en de Raad van State bevestigden reeds dat de vereiste van onafhankelijkheid en onpartijdigheid ook geldt ten opzichte van de medewerkers van een rechtcollege zoals de griffiers, gelet op hun nauwe band met de zetelende magistraten (o.a. GwH 16 december 1998, nr. 138/98, § B.4.3.; adv. RvS 12 juni 2003, nr. 35.472/1 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel').

<sup>7</sup> Dienst van de bestuursrechtscolleges, *Beleidsplan 2021-2024*, p. 16.

<sup>8</sup> Cf. artikel 51, tweede lid, van het DBRC-decreet.

benoeming) is vergelijkbaar met de regeling die voorzien is in Nederland voor alle leden van de magistratuur boven 57 jaar, inclusief de bestuursrechters.<sup>9</sup>

De verplichting om het mandaat van bestuursrechter voltijds uit te oefenen werd ingevoerd met het oog op de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de bestuursrechter. De mogelijkheid om binnen de voltijdse benoeming op eigen verzoek de arbeidsprestaties (tijdelijk) in te perken tot 80% brengt de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de bestuursrechter niet in gedrang. De benoeming blijft immers behouden en kan enkel gecombineerd worden met andere bezoldigde activiteiten, functies of mandaten die verenigbaar zijn met het ambt van effectief bestuursrechter mits toestemming van de algemene vergadering.<sup>10</sup> De mogelijkheid om de prestaties te beperken bestaat vandaag bovendien reeds in het kader van de "langdurige verloven" die de bestuursrechters kunnen opnemen, zoals het ouderschapsverlof.<sup>11</sup>

### 3.2. Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het voorliggend ontwerp van decreet geeft, zoals eerder aangehaald, uitvoering aan het Regeerakkoord 2019-2024 dat er naar streeft om de RvStvb te integreren onder de DBRC-koepel met het oog op een verdere professionalisering en optimalisering van de Vlaamse bestuursrechtspraak.<sup>12</sup> De beleidsnota Justitie en Handhaving 2019-2024 bevestigt deze doelstelling.<sup>13</sup> Het voorliggend ontwerp van decreet implementeert de beleidsdoelstelling door de Raad in te kantelen onder de DBRC-koepel. Door de RvStvb in te kantelen onder de DBRC-koepel wordt bovendien de herkenbaarheid en de overzichtelijkheid van de Vlaamse bestuursrechtspraak bevorderd.

De regels van organisatie, werking en procedure die van toepassing zijn op de bestuursrechtscolleges onder de DBRC-koepel werden samengebracht en deels geüniformiseerd in het DBRC-Decreet van 4 april 2014. De regelgeving die betrekking heeft op de RvStvb ligt momenteel verankerd in de Codex Hoger Onderwijs, die in werking trad op 1 oktober 2013. Met het voorliggend ontwerp worden de regels van organisatie, werking en procedure van de RvStvb ondergebracht in het DBRC-decreet. De bepalingen inzake de oprichting, bevoegdheden en ontvankelijkheidsvereisten van een beroep bij de RvStvb blijven grotendeels behouden in de Codex Hoger Onderwijs. Zo kan de rechtszoekende in het sectorale decreet nog steeds het volledige overzicht van de (interne en externe) beroepsmogelijkheden terugvinden. Eenzelfde regeling bestaat reeds voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het handhavingscollege. Ook de oprichting, bevoegdheden en bepaalde ontvankelijkheidsvereisten<sup>14</sup> van deze bestuursrechtscolleges zijn verankerd in de sectorale decreten.<sup>15</sup>

---

<sup>9</sup> Cf. artikel 8d (Nederlands) Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

<sup>10</sup> Artikel 51, tweede en derde lid, DBRC-decreet.

<sup>11</sup> Cf. artikel 14 Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

<sup>12</sup> Regeerakkoord 2019-2024, p. 99.

<sup>13</sup> Beleidsnota 2019-2024, Justitie en Handhaving, p. 34.

<sup>14</sup> Personen die beroep kunnen instellen en beroepstermijnen. Cf. artikel 18 DBRC-decreet.

<sup>15</sup> Wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft: de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning en het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017. Wat het handhavingscollege betreft: het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid.

Om de professionalisering, de efficiëntie en de onafhankelijkheid van de RvStvb verder te bevorderen, wordt de samenstelling van de RvStvb aangepast. Het (tucht)statuut van de bestuursrechters van de RvStvb wordt gemoderniseerd in overeenstemming met de huidige bepalingen van het DBRC-decreet. De RvStvb zal voortaan worden samengesteld uit zowel effectieve bestuursrechters, die voltijds worden benoemd, als aanvullende bestuursrechters en bijzitters, die *ad hoc* optreden.

Voor alle effectieve bestuursrechters van de bestuursrechtscolleges die zich onder de koepel van de DBRC bevinden, wordt de mogelijkheid voorzien om de arbeidsprestaties te beperken tot minimaal 0,8 VTE. Dit element moet bijdragen tot een vlotte aanwerving van geschikte effectieve bestuursrechters voor de RvStvb en de overige bestuursrechtscolleges. Ook de werktevredenheid van de huidige effectieve bestuursrechters kan worden verhoogd door deze maatregel.

Zonder de eigenheid van de procedure aan te tasten, wordt de procedure voor de RvStvb geïntegreerd in de werking van de DBRC. Dit maakt het mogelijk om de RvStvb-dossiers door de gemeenschappelijke DBRC-griffie en de ondersteunende juristen te laten voorbereiden en te integreren in het reeds gedigitaliseerde dossierbeheer van de DBRC. De huidige functie van 'secretaris van de RvStvb' komt hierbij te vervallen.

### 3.3. Impactanalyse

Het voorliggend ontwerp van decreet brengt geen bijkomende lasten of gedragsverplichtingen voor de burgers met zich mee.

De impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel is louter positief. De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de bestuursrechters en de medewerkers van de RvStvb wordt door het voorliggend ontwerp verder decretaal verankerd en dus versterkt.

Een formele armoedetoets is niet vereist. De financiële impact van de procedure bij de RvStvb blijft immers ongewijzigd.

De benoeming van twee effectieve bestuursrechters bij de RvStvb heeft een budgettaire impact van ca. 300.000 euro per jaar. De huidige financiering van de RvStvb gebeurt gesplitst vanop FD0-1FGD2GL-WT 1FG261 (163.000 euro), FD0-1FGD2GL-LO 1FG263 (70.000 euro) en FD0-1FAD2ZZ-LO 1FG200 (67.000 euro). Die kredieten zullen mee overgedragen worden naar DBRC (SD0-1SAE2ZZ-LO).

De aanvullende bestuursrechters treden slechts uitzonderlijk op, bijvoorbeeld in het geval van onverenigbaarheden bij de effectieve bestuursrechters, en worden forfaitair vergoed per zitting.<sup>16</sup> Deze budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare (personeels)kredieten van de DBRC (SD0-1SAE2ZZ-LO).

De bijzitters ontvangen een forfaitaire vergoeding per zitting van het bestuursrechtcollege.<sup>17</sup> De vergoeding van de bijzitters heeft een budgettaire impact van ca. 120.000 euro per jaar.

---

<sup>16</sup> Ontworpen artikel 49, § 2, DBRC-decreet *juncto* artikel 52, vierde lid, DBRC-decreet.

<sup>17</sup> Ontworpen artikel 49, § 2, DBRC-decreet *juncto* artikel 52, vierde lid, DBRC-decreet.

De behandeling van het contentieux zal voor het overige worden gedragen door het personeelskader en de infrastructuur van de DBRC. Deze budgettaire impact wordt opgevangen binnen de beschikbare (personeels)kredieten van de DBRC (SD0-1SAE2ZZ-LO).

Het ontwerp heeft geen bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen of op Brussel.

### 3.4. Implementatie

#### - Uitvoering

Het inkantelen van de RvStvb onder de DBRC-koepel vraagt een aanpassing van het Procedurebesluit. De nadere regels voor de vormvereisten en ontvankelijkheid van de verzoekschriften en voor de rechtspleging voor de RvStvb dienen conform artikel 17 van het DBRC-decreet immers vastgesteld te worden door de Vlaamse Regering.

Verder vraagt zowel het inkantelen van de RvStvb onder de DBRC-koepel als de regeling van het verlof voor deeltijdse prestaties een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges. Artikel 63 van het DBRC-decreet machtigt de Vlaamse Regering om de overige delen van de rechtspositieregeling van de bestuursrechter te bepalen.

#### - Monitoring en evaluatie

De monitoring en evaluatie van de vooropgestelde maatregelen zal onderdeel uitmaken het jaarlijkse werkingsverslag dat wordt opgemaakt door de eerste voorzitter van de DBRC.<sup>18</sup>

#### - Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het voorliggend ontwerp van decreet moet voorafgegaan worden door de noodzakelijke aanpassingen van het Procedurebesluit. Daarom wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering voorzien om de datum van inwerkingtreding te bepalen.

#### - Overgangsbepalingen

Het huidig ontwerp voorziet in de benoeming van effectieve en aanvullende bestuursrechters en bijzitters bij de RvStvb. Conform het DBRC-decreet gebeurt de voordracht van de bestuursrechters door de algemene vergadering van de DBRC. Bij de eerste samenstelling zal de algemene vergadering echter nog geen afdoende expertise hebben inzake onderwijsrecht. Het voorliggend ontwerp voorziet daarom in de aanstelling van een bijzondere selectiecommissie voor de eerste samenstelling van de RvStvb met bestuursrechters in de zin van het DBRC-decreet.

---

<sup>18</sup> Artikel 9 DBRC-decreet.

Het voorliggend ontwerp van decreet voorziet dat de bepalingen in het DBRC-decreet die betrekking hebben op het procedureverloop slechts van toepassing zijn op de beroepen voor de RvStvb die worden ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van het decreet.

Met het huidige ontwerp wordt de samenstelling van de RvStvb aangepast, daarom wordt uitdrukkelijk voorzien dat beroepen die al in beraad zijn genomen voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet in dezelfde samenstelling als op de zitting besproken en uitgesproken worden.

#### **4. Totstandkomingsprocedure**

Adviezen, o.a. Raad van State, en repliek

#### **5. Bevoegdheid van de decreetgever**

De wijzigingen hebben betrekking op de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest.

De bevoegdheid van de decreetgever om de RvStvb in te kantelen onder het DBRC-decreet, wordt onderbouwd als volgt:

- 1) in een eerste deel - "Algemeen juridisch kader" - wordt de grondwettelijke bevoegdheid van de decreetgever met betrekking tot de oprichting van de RvStvb en de DBRC theoretisch geduïd;
- 2) in een tweede deel - "Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden" - wordt dit juridisch kader *in concreto* toegepast en wordt aangetoond dat *in casu* voldaan is aan de voorwaarden.

##### 5.1. Algemeen juridisch kader

Krachtens artikel 161 van de Grondwet – dat dateert van 1993 – kan geen bestuursrechtcollege worden ingesteld dan krachtens een wet. Uit artikel 19, §1, BWHI 1980 volgt dat de door de Grondwet aan de wet voorbehouden bevoegdheden, die dateren van na de inwerkingtreding van de BWHI 1980, zijn voorbehouden aan de federale wetgever. Het is met andere woorden de federale wetgever die in beginsel bevoegd is om administratieve rechtscollages op te richten en om de bevoegdheden en de rechtspleging van deze rechtscollages te regelen.

Het beginsel van die federale bevoegdheid neemt evenwel niet weg dat de gemeenschappen en de gewesten die bevoegdheid kunnen betreden indien voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 BWHI 1980. Daartoe is vereist dat een aan te nemen regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest in kwestie, dat de aangelegenheid zich leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag van de betreffende bepalingen op de aangelegenheid die aan de federale overheid is toevertrouwd, slechts marginaal is.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Voor een nadere bespreking van de impliciete bevoegdheden in dit kader, zie o.m. K. REYBROECK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Antwerpen, Intersentia, 2019, 207-213.



In een arrest van 27 januari 2011 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de decreetgever kon overgaan tot de oprichting van de RvVb op basis van de impliciete bevoegdheden, met toepassing van artikel 10 BWHI 1980. In dit principiële arrest wordt aanvaard dat de decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden bepaalde rechtshandelingen kan onttrekken aan de schorsings- en vernietigingsbevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het Hof oordeelde dat de oprichting van de RvVb voldeed aan de drie basisvoorwaarden om toepassing te maken van de impliciete bevoegdheden:

*“B.8.7.1. In de parlementaire voorbereiding werd de oprichting van de Raad voor vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege als volgt verantwoord :*

*(...)*

*B.8.7.2. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding blijkt dat de decreetgever de oprichting van een administratief rechtscollege **noodzakelijk** achtte, enerzijds, om het beroep bij de Vlaamse Regering te vervangen door een beroepsprocedure bij een onpartijdige en onafhankelijke instantie die over voldoende expertise zou beschikken om te kunnen oordelen of vergunningsbeslissingen in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening en, anderzijds, om een snelle afhandeling van dat beroep te kunnen verzekeren. Het blijkt niet dat die beoordeling onjuist is.*

*B.8.8. De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een as-buittest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een **gedifferentieerde regeling** aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien.*

*B.8.9. De weerslag op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte **marginaal**, nu de bevoegdheid van de Raad voor vergunningsbetwistingen is beperkt tot beroepen die worden ingesteld tegen de individuele beslissingen vermeld in artikel 133/56, tweede lid, van het decreet van 18 mei 1999.*

*B.8.10.1. Luidens artikel 160 van de Grondwet worden de bevoegdheid en de werking van de Raad van State door de wet bepaald. Op grond van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over « de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen ».*

*B.8.10.2. In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen werd uitdrukkelijk bevestigd dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van het voormelde artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken*

van de Raad voor vergunningsbetwistingen (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 211*), hetgeen te dezen noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel.

*B.8.10.3. Bijgevolg beperken de bestreden bepalingen niet op overdreven wijze de bevoegdheden van de Raad van State, zodat de decreetgever slechts op marginale wijze is getreden op de ter zake aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid.*"<sup>20</sup> (benadrukking toegevoegd)

Sinds het principiële arrest van 27 januari 2011 van het Grondwettelijk Hof bevestigde ook de Raad van State, afdeling Wetgeving, dat de decreetgever op basis van de impliciete bevoegdheden onder de voorgemelde voorwaarden bestuursrechtscolleges kan oprichten die de rechtsmacht hebben om specifieke rechtsgeschillen te beslechten.<sup>21</sup>

Aangezien de decreetgever de bevoegdheid heeft om over te gaan tot het oprichten van administratieve rechtscolleges, geniet de decreetgever eveneens de bevoegdheid om de samenstelling, organisatie en werking van de reeds bestaande bestuursrechtscolleges te wijzigen. Zo achtte de afdeling Wetgeving van de Raad van State de decreetgever bevoegd om op grond van de impliciete bevoegdheden een overkoepelende structuur op te richten voor de Vlaamse bestuursrechtscolleges, met name de DBRC.<sup>22</sup> Bij de oprichting van de RvStvb (toen 'Raad voor Examenbeslissingen') heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, geoordeeld dat die oprichting in overeenstemming was met de bepalingen van de BWHI 1980.<sup>23</sup> De samenstelling van de RvStvb werd nadien op meerdere punten gewijzigd zonder dat opmerkingen werden gemaakt omtrent de bevoegdheid van de decreetgever door de Raad van State.<sup>24</sup>

Dit geldt minstens indien de door het Grondwettelijk Hof vooropgestelde voorwaarden in redelijkheid worden verantwoord. Deze voorwaarden betreffen: 1) de noodzakelijkheid, 2) de marginale weerslag en 3) de mogelijkheid tot differentiatie.

## 5.2. Toetsing aan de voorwaarden inzake de impliciete bevoegdheden

Met het voorliggend ontwerp van decreet wordt de RvStvb ingekanteld in de DBRC-koepel, worden enkele aanpassingen aangebracht in de samenstelling, organisatie en werking van de RvStvb en wordt de rechtspositieregeling van de effectieve bestuursrechters in het DBRC-decreet aangepast.

De verantwoording gegeven bij de oprichting van de DBRC-koepel geldt uiteraard ook voor de opname van de RvStvb onder de DBRC in toepassing van de impliciete

---

<sup>20</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011.

<sup>21</sup> Zie o.a. Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.889/AV/1 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de omgevingsvergunning'.

<sup>22</sup> Adv. RvS 17 oktober 2013, nr. 53.941/AV/3 over een voorontwerp van decreet 'betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges'.

<sup>23</sup> Adv. RvS 30 oktober 2003, nr. 35.979/1 over een voorontwerp van decreet "betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen", *Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 1960/1, 180-183*.

<sup>24</sup> Zie o.a. Decreet van 25 april 2014 betreffende het onderwijs XXIV; Decreet van 17 juni 2016 betreffende het onderwijs XXVI.

bevoegdheden. Bijkomend wordt de toetsing aan de reeds vermelde voorwaarden hieronder gespecificeerd voor de wijzigingen doorgevoerd met dit ontwerp.

## **A) Noodzakelijkheid**

### *Nood aan eenvoud en transparantie voor de burger*

Bij de oprichting van de DBRC werd een samenwerkingsverband gecreëerd tussen drie bestaande Vlaamse bestuursrechtscolleges bevoegd voor gewestelijke materies (de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Handhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen). De bestuurlijke rechtscolleges werden ondergebracht in een overkoepelende structuur (algemene vergadering en eerste voorzitter) en de gemeenschappelijke elementen werden verankerd in een koepeldecreeet, nl. het DBRC-decreet.

De bestaande bestuursrechtscolleges werden afzonderlijk opgericht zonder aandacht voor een eenvormige regeling op het vlak van organisatie en structuur, procedure, statuut van het personeel, etc. Met het DBRC-decreet werden de gemeenschappelijke bepalingen verzameld en deels geüniformiseerd voor drie van de bestaande bestuursrechtscolleges. Hierdoor werd een belangrijke stap gezet in de richting van meer eenvoud en transparantie voor de burger.

Eén bestuursrechtscollege werd echter buiten de DBRC-koepel gehouden. De onoverzichtelijkheid op het vlak van organisatie en procedure die hierdoor in stand werd gehouden, blijft aanleiding geven tot rechtsonzekerheid bij de burger. Door de RvStvb in te kantelen onder de DBRC-koepel worden de gemeenschappelijke bepalingen en processen echter ook op deze Raad van toepassing en krijgen *alle* Vlaamse bestuursrechtscolleges één gemeenschappelijke overkoepelende structuur. Dit houdt in de praktijk in dat de burger bij één centraal aanspreekpunt - de griffie van de DBRC - terecht kan, op één fysieke locatie en op één website voor alle informatie omtrent de procedure bij de Vlaamse bestuursrechtscolleges en de rechtspraak van deze bestuursrechtscolleges. Deze centralisatie draagt hoe dan ook bij aan de herkenbaarheid, de naambekendheid en de overzichtelijkheid van de Vlaamse bestuursrechtspraak ten aanzien van de burger.

### *Nood aan efficiënte rechtsbedeling*

De RvStvb kent in zijn huidige samenstelling een korte doorlooptijd. Toch zijn er een aantal elementen die eigen zijn aan de werking van de Raad die voor vertraging zorgen. Gelet op het groeiende contentieux van de RvStvb en de steeds verdere spreiding van de beroepen over het gehele jaar, vormen deze procesmatige hordes een steeds groter obstakel voor de efficiënte rechtsbedeling binnen een korte termijn. Nochtans is bij uitstek in de materie van de studievoortgangsbeslissingen een zeer efficiënte rechtsbedeling noodzakelijk om te voorkomen dat de betrokken studenten op onrechtmatige wijze een studiejaar zouden verliezen.

#### - Nood aan efficiënte samenstelling

Een eerste element dat voor vertraging aanleiding geeft is de huidige samenstelling van de RvStvb. De RvStvb zetelt momenteel in kamers die zijn samengesteld uit een (kamer)voorzitter en twee bijzitters. Noch de (kamer)voorzitters noch de

bijzitters zijn voltijds aan de Raad verbonden.<sup>25</sup> Het is dus niet evident om de zittingsrol samen te stellen.

Met het voorliggend ontwerp wordt voorzien dat er effectieve, voltijdse, bestuursrechters bij de RvStvb worden benoemd en dat daarnaast aanvullende bestuursrechters kunnen worden benoemd. Tevens kan het aantal beschikbare effectieve of aanvullende bestuursrechters worden uitgebreid in toepassing van artikel 5, tweede lid, van het DBRC-decreet. Deze bestaande regeling voorziet dat bestuursrechters die benoemd of aangesteld zijn bij een ander Vlaams bestuursrechtcollege ten behoeve van de goede werking ter beschikking kunnen worden gesteld van een ander Vlaams bestuursrechtcollege. De huidige bestuursrechters binnen de DBRC zouden desgevallend bij piekmomenten bij de RvStvb ter beschikking kunnen worden gesteld van de RvStvb.

De ruime beschikbaarheid van deze groep bestuursrechters, die allen kunnen worden aangewezen als kamervoorzitter, zal de toewijzing van de dossiers aanzienlijk vereenvoudigen en versnellen. Bovendien wordt een machtiging gegeven aan de Vlaamse Regering om de vereisten inzake beschikbaarheid van de bijzitters uit te werken. Een verplichte beschikbaarheid van de bijzitters op (vaste) zittingsdagen vergemakkelijkt eveneens de samenstelling van de zittingsrol. Op die manier wordt tegemoet gekomen aan de nood tot een meer efficiënte rechtsbedeling.

- Nood aan meer en meer efficiënte ondersteuning

De RvStvb beschikt vandaag niet over afdoende personeel om de voorbereiding van de zittingen te ondersteunen. Hoewel de huidige secretarissen juristen zijn, ambtenaren van niveau A1, dienen zij immers ook de functie van griffier op te nemen en de Raad logistiek te ondersteunen. Hierdoor komt de voorbereiding van de zitting grotendeels op de schouders van de (kamer)voorzitter terecht.<sup>26</sup>

Door de RvStvb in te kantelen onder de DBRC-koepel kunnen de bestuursrechters van de RvStvb beroep doen op het eengemaakt korps van personeelsleden van de DBRC dat onder meer is samengesteld uit referendarissen en coördinatiejuristen, die een belangrijke (administratieve) meerwaarde leveren bij zowel de voorbereiding van de zitting als de voorbereiding van het arrest. De flexibele inzet van de gedeelde *pool* aan referendarissen en de gemeenschappelijke griffie laat bovendien toe om de RvStvb tijdens periodes met piekbelasting extra te ondersteunen. Dit garandeert dat de dossiers op elk moment binnen een korte termijn kunnen worden afgehandeld.

De RvStvb wordt door de inkanteling tevens ontlast op logistiek vlak. De DBRC beschikt immers over een logistieke onderbouw met onder meer een beheerder die toezicht houdt over de administratieve en financiële werking.

Deze diverse vormen van bijkomende ondersteuning zullen, in combinatie met de benoeming van effectieve bestuursrechters, tot gevolg hebben dat één kamervoorzitter een hoger aantal dossiers kan afhandelen dan nu het geval is binnen eenzelfde termijn. Tenslotte is het ook meer kostenefficiënt om de taken

---

<sup>25</sup> Huidig artikel II.287., §1, Codex Hoger Onderwijs.

<sup>26</sup> Cf. Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, *Jaarverslag 2020*, 21.

van de huidige secretaris (niveau A1) toe te kennen aan medewerkers op verschillende niveaus.

De RvStvb beschikt op dit moment, vanwege zijn beperkte omvang, ook niet over een aantal achterliggende processen en systemen die de rechtsbedeling zouden kunnen versnellen. Een monitoringssysteem om de doorlooptijd onder controle te houden ontbreekt bijvoorbeeld.<sup>27</sup> Ook een publieke, doorzoekbare, databank van de rechtspraak werd nog niet uitgerold. Dergelijke databank zou nochtans kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de beroepen en zou mogelijks zelfs het aantal beroepen kunnen beïnvloeden door de vaste rechtspraak van de RvStvb beter te ontsluiten. Ook de eenheid van de rechtspraak kan eenvoudiger bewaakt worden na implementatie van dergelijke databank.<sup>28</sup>

Met de inkanteling van de RvStvb onder de DBRC-koepel kan de Raad onmiddellijk genieten van de monitoringsprocessen die reeds ontwikkeld werden door de DBRC. Tevens kan zowel de dossierbehandeling als de rechtspraak van de RvStvb door deze inkanteling mee opgenomen worden in de reeds bestaande digitale backoffice van de DBRC en de publieke databank voor rechtspraak. Al deze elementen kunnen de efficiëntie van de RvStvb op korte termijn verhogen en naar de toekomst blijven garanderen.

#### *Bijkomende waarborgen inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid*

Het huidige statuut van de bestuursrechters bij de RvStvb kan nog worden verbeterd. Op dit ogenblik oefenen alle bestuursrechters hun functie *ad hoc* uit, tegen een vergoeding per beroep die door de Vlaamse Regering wordt bepaald en die ten laste valt van de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap, zijnde AVOHOKS. De bezoldiging van de bestuursrechters werd dus niet decretaal verankerd. Een afdeling van de betalende dienst, AVOHOKS, is bovendien in een zeer beperkt aantal geschillen betrokken partij voor de Raad.<sup>29</sup> Ook de onverenigbaarheden en het tuchtstatuut van de bestuursrechters werden niet uitgewerkt in de Codex Hoger Onderwijs.<sup>30</sup>

Door de RvStvb in te kantelen in de DBRC en door voortaan effectieve bestuursrechters te benoemen bij deze Raad worden de waarborgen inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de bestuursrechters verder verbeterd. Het spreekt voor zich dat een voltijdse benoeming voor het leven de beste garantie biedt inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid. Daarnaast voorziet het DBRC-decreet ook in een decretale verankering van de rechtspositie van alle bestuursrechters. Dit houdt onder meer in dat de selectie, de bezoldiging, de onverenigbaarheden en het tuchtstatuut van de effectieve en aanvullende bestuursrechters en de bijzitters van de RvStvb een decretale basis krijgen, wat een betere garantie biedt tegen inmenging door betrokken partijen. Een eenvormige regeling omtrent de statuten van de bestuursrechters bij de verschillende Vlaamse bestuursrechtscolleges draagt bovendien ook bij tot een grotere transparantie.

---

<sup>27</sup> Cf. Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, *Jaarverslag 2020*, 21.

<sup>28</sup> Cf. Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, *Jaarverslag 2020*, 14.

<sup>29</sup> Bijvoorbeeld bij de geschillen omtrent een beslissing van NARIC-Vlaanderen (afdeling van AVOHOKS) inzake de gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma van hoger onderwijs met een Vlaams diploma van hoger onderwijs genomen krachtens artikel II.256 van de Codex Hoger Onderwijs.

<sup>30</sup> Er wordt in het huidige artikel II.303. van de Codex Hoger Onderwijs enkel in wrakingsgronden voorzien.

Ook het statuut van de medewerkers van de RvStvb wordt herzien. Op dit ogenblik wordt de RvStvb ondersteund door twee secretarissen. De secretaris is een jurist die zowel eerder logistieke taken opneemt als taken ter ondersteuning van de rechtspraak, zoals de functie van zittingsgriffier. De secretaris wordt aangeduid onder de ambtenaren van de bevoegde dienst van de Vlaamse Gemeenschap, zijnde AVOHOKS.<sup>31</sup> Zoals reeds toegelicht, is een afdeling van deze dienst in een zeer beperkt aantal geschillen betrokken partij.<sup>32</sup> Met de inkanteling van de RvStvb onder de DBRC-koepel wordt de functie van secretaris opgeheven. De taken die worden uitgeoefend door de secretaris worden overgenomen door de medewerkers van de DBRC, een onafhankelijke *sui generis* entiteit van de Vlaamse overheid, die decretaal de nodige waarborgen inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid genieten.<sup>33</sup>

### *Nood aan voltijdse en gespecialiseerde bestuursrechters*

De voltijdse benoeming voor het leven van de effectieve bestuursrechters bij de RvStvb biedt, zoals reeds aangehaald, de beste garantie inzake onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de bestuursrechter. Bovendien is dit ook een aantrekkelijk statuut voor de kandidaat-bestuursrechters. Gelet op de verregaande onverenigbaarheden die de benoeming als bestuursrechter bij de RvStvb met zich meebrengt, is het immers moeilijk om als jurist het mandaat van bestuursrechter te combineren met andere bezoldigde activiteiten die raken aan het onderwijs(recht).

Daarnaast worden alle bestuursrechters bij de RvStvb aan strengere benoemingsvoorwaarden inzake expertise onderworpen dan tot nu toe het geval was. Dit verzekert dat de RvStvb ook in de toekomst een uiterst gespecialiseerd bestuursrechtcollege blijft.

In de praktijk blijkt het bij de selectieprocedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege evenwel niet altijd evident om voor dit voltijdse mandaat voor het leven voldoende geschikte kandidaten aan te trekken. Een mogelijke verklaring is de hedendaagse nood aan meer flexibiliteit gedurende de loopbaan, waarbij er steeds vaker voor gekozen wordt om gedurende bepaalde periodes niet voltijds te werken.

Voor alle effectieve bestuursrechters wordt daarom de mogelijkheid voorzien om verlof te nemen voor deeltijdse prestaties. Het verlof voor deeltijdse prestaties wordt net als de overige verloven voor de bestuursrechters verder geïmplementeerd door de Vlaamse Regering.<sup>34</sup> Om de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de bestuursrechter te waarborgen worden decretaal een aantal bijkomende waarborgen en voorwaarden gesteld. Door de mogelijkheid van verlof voor deeltijdse prestaties in te voeren, wordt het statuut van de effectieve bestuursrechtrechters aantrekkelijker en kan een grotere groep kandidaten bereikt worden. Dit is op langere termijn noodzakelijk om de kwaliteit van de rechtspraak van de betrokken bestuursrechtcolleges te waarborgen.

---

<sup>31</sup> Artikel II.290 Codex Hoger Onderwijs.

<sup>32</sup> Bijvoorbeeld bij de geschillen omtrent een beslissing van NARIC-Vlaanderen (afdeling van AVOHOKS) inzake de gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma van hoger onderwijs met een Vlaams diploma van hoger onderwijs genomen krachtens artikel II.256 van de Codex Hoger Onderwijs.

<sup>33</sup> Artikel 6 DBRC-decreet.

<sup>34</sup> Artikel 63, eerste lid, DBRC-decreet.

## **B) Marginale weerslag op de federale bevoegdheden**

Zoals reeds werd toegelicht, oordeelde het Grondwettelijk Hof in het arrest nr. 8/2011 omtrent de oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat de bestreden decretale regeling een marginale weerslag had op de aan de federale wetgever voorbehouden aangelegenheden, omdat enerzijds "de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is beperkt" en omdat anderzijds "de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (...) als cassatierechter optreedt".

Het voorliggend ontwerp voldoet aan de gestelde voorwaarden. Door dit ontwerp wordt de rechtsmacht van de Vlaamse bestuursrechtscolleges niet uitgebreid. Het ontwerp doet evenmin afbreuk aan de bevoegdheid van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als cassatierechter. De inkanteling van de RvStvb onder de overkoepelende structuur van de DBRC moet als aanvaardbaar worden beschouwd in het licht van de impliciete bevoegdheden. Elk van de betrokken bestuursrechtscolleges behoudt immers zijn eigenheid en zijn eigen rechtsprekende bevoegdheden. Het ontwerp heeft geen weerslag op de federale rechtsbedeling. De ontworpen regeling draagt enkel bij tot meer eenvoud en transparantie, een verbetering van de werking en de onafhankelijkheid van de RvStvb en een meer aantrekkelijk statuut voor de effectieve bestuursrechters onder de DBRC-koepel.

## **C) Mogelijkheid tot een gedifferentieerde regeling**

Het Grondwettelijk Hof oordeelde in het arrest van 27 januari 2011 m.b.t. de RvVb als volgt:

*"De aangelegenheid van de beroepsprocedure tegen een bestuurlijke beslissing waarbij een vergunning wordt uitgereikt of geweigerd, een asbuiltattest wordt uitgereikt of geweigerd of een constructie al dan niet wordt opgenomen in een vergunningsregister leent zich tot een gedifferentieerde regeling aangezien op het federale niveau er ook uitzonderingen zijn op de algemene bevoegdheid van de Raad van State en de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State enkel uitspraak doet over beroepen tot nietigverklaring van de in artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vermelde akten en reglementen voor zover in geen beroep bij een ander administratief rechtscollege is voorzien."*<sup>35</sup>  
(benadrukking toegevoegd)

De oprichting van specifieke administratieve rechtscolleges leent zich dus tot differentiatie, omdat er op het federale niveau ook uitzonderingen bestaan op de algemene bevoegdheid van de Raad van State, zoals het contentieux van de in 2006 opgerichte Raad voor Vreemdelingenbetwistingen.

Het gegeven dat bij dit ontwerp een bijkomend Vlaams bestuursrechtscollege wordt toegevoegd aan een bestaande overkoepelende structuur doet geen afbreuk aan deze vaststelling. Ook aan de voorwaarde van de mogelijkheid van een gedifferentieerde regeling is voldaan.

---

<sup>35</sup> GWH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.8.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### Artikel 1 (bevoegdheidsbepaling)

De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op een bestuursrechtscollege dat louter bevoegd is voor een gemeenschapsmaterie, met name de RvStvb.

De bijkomende verlofmogelijkheid voor de effectieve bestuursrechters heeft echter ook gevolgen voor bestuursrechtscolleges die bevoegd zijn voor gewestelijke materies, nl. de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege.

De bevoegdheid van de decreetgever werd uitgebreid toegelicht in punt 5 van de algemene toelichting.

### Artikel 2 (art. II.286. Codex Hoger Onderwijs – inkanteling DBRC)

Dit artikel verduidelijkt aan de rechtsonderhorige dat de RvStvb werd ingekanteld onder de overkoepelende DBRC-structuur en het DBRC-decreet.

De Raad wordt door deze inkanteling niet opnieuw opgericht en de rechtsmacht van de RvStvb wordt niet verruimd.

### Artikel 3 tot en met 10 (Codex Hoger Onderwijs - overeenstemming)

De bepalingen van de Codex Hoger Onderwijs worden in overeenstemming gebracht met het DBRC-decreet zoals gewijzigd door onderhavig decreet.

De opgeheven bepalingen die nadere regels bevatten inzake de vormvereisten en ontvankelijkheid van de verzoekschriften en voor de rechtspleging van de RvStvb worden conform artikel 17 van het DBRC-decreet geïntegreerd in of vervangen door het Procedurebesluit.

### Artikel 11 (art. 2 DBRC-decreet – inkanteling RvStvb)

In artikel 2 van het DBRC-decreet wordt de RvStvb toegevoegd als Vlaams bestuursrechtscollege in de zin van het DBRC-decreet. Tevens worden de bijzitters van de RvStvb toegevoegd als bestuursrechters in de zin van het DBRC-decreet.

Voor deze bepaling kan worden terugverwezen naar punt 5 van de algemene toelichting waar de bevoegdheid van de decreetgever reeds werd toegelicht.

### Artikel 12 (art. 5 DBRC-decreet – bijzitters RvStvb)

De aanvullende bestuursrechters en de bijzitters benoemd bij de RvStvb kunnen niet ter beschikking worden gesteld van een ander Vlaams bestuursrechtscollege.



#### Artikel 13 (art. 10 DBRC-decreet - aanstelling voorzitter RvStvb)

De voorzitter van de RvStvb wordt aangesteld op dezelfde wijze als de voorzitters van het handhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

#### Artikel 14 (art. 12 DBRC-decreet)

De kamers van de RvStvb kunnen niet enkelvoudig worden samengesteld. Het bestaande model wordt behouden waarbij de kamers steeds worden samengesteld uit één kamervoorzitter en twee bijzitters.

De bijzitters bij de RvStvb zijn niet noodzakelijk juristen, daarom wordt voorzien dat zij niet kunnen worden aangewezen als kamervoorzitter.

#### Artikel 15 (toepassingsgebied algemene bepalingen inzake rechtspleging)

De algemene bepalingen inzake rechtspleging die nu reeds gelden voor de drie bestuursrechtscolleges onder de DBRC-koepel zullen ook gelden voor de RvStvb, na toepassing van de wijzigingen ingevoegd door onderhavig decreet.

#### Artikel 16 (art. 13 DBRC-decreet – wrakingsgronden RvStvb)

Aan de algemene wrakingsgronden voorzien in artikel 13 DBRC-decreet worden specifiek voor de RvStvb nog bijkomende wrakingsgronden toegevoegd.

Het betreft een integratie van het opgeheven artikel II.303., §2, van de Codex Hoger Onderwijs in het DBRC-decreet.

#### Artikel 17 (toepassingsgebied algemene bepalingen inzake rechtspleging)

De algemene bepalingen inzake rechtspleging die nu reeds gelden voor het handhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen zullen ook gelden voor de RvStvb, na toepassing van de wijzigingen ingevoegd door onderhavig decreet.

#### Artikel 18 (art. 18 DBRC-decreet – bepaalde ontvankelijkheidsvereisten)

De personen die beroep kunnen instellen en de daarvoor geldende termijnen worden, net als bij het handhavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vastgesteld in het sectorale decreet.

#### Artikel 19 (specifieke bepalingen inzake rechtspleging)

Er wordt een nieuwe afdeling ingevoegd voor bepalingen inzake rechtspleging die enkel van toepassing zijn op de RvStvb.

Artikel 20 (nieuw art. 31/2 DBRC-decreet – vereenvoudigde procedure)

Dit artikel integreert de opgeheven paragraaf 2 van artikel II.306. van de Codex Hoger Onderwijs in het DBRC-decreet.

Artikel 21 (nieuw art. 31/3 DBRC-decreet – overdracht stukken)

Dit artikel integreert de opgeheven paragrafen 2 en 3 van artikel II.298. van de Codex Hoger Onderwijs in het DBRC-decreet.

Artikel 22 (toepassingsgebied algemene bepalingen inzake arresten)

De algemene bepalingen inzake arresten die nu reeds gelden voor de drie bestuursrechtscolleges onder de DBRC-koepel zullen ook gelden voor de RvStvb.

Artikel 23 (specifieke bepalingen inzake rechtspleging)

Er wordt een nieuwe afdeling ingevoegd voor bepalingen inzake arresten die enkel van toepassing zijn op de RvStvb.

Artikel 24 en 25 (nieuwe artt. 44/1 en 44/2 DBRC-decreet – uitspraakmogelijkheden RvStvb)

Deze artikelen integreren het opgeheven artikel II.291. en de opgeheven paragraaf 1 van artikel II.292. van de Codex Hoger Onderwijs in het DBRC-decreet.

Artikel 26 (art. 46 DBRC-decreet – uitzondering publicatie arresten)

Dit artikel integreert de opgeheven paragraaf 2 van artikel II.313. van de Codex Hoger Onderwijs in het DBRC-decreet.

Artikel 27 (art. 49 DBRC-decreet – benoeming bestuursrechters RvStvb)

Uit de huidige eerste paragraaf van artikel 49 van het DBRC-decreet volgt dat er, na de inkanteling door onderhavig decreet, effectieve bestuursrechters worden benoemd bij de RvStvb.

In de tweede paragraaf van artikel 49 van het DBRC-decreet wordt voorzien dat er aanvullende bestuursrechters kunnen worden benoemd bij de RvStvb, in aanvulling op de effectieve bestuursrechters. De aanvullende bestuursrechters kunnen, bijvoorbeeld, worden ingezet wanneer er onverenigbaarheden gelden ten opzichte van de effectieve bestuursrechters.

Daarnaast wordt voorzien dat er bijzitters worden benoemd bij de RvStvb. Voor de bijzitters wordt vastgehouden aan het hernieuwbare mandaat van zes jaar.

Om de expertise van de RvStvb als gespecialiseerd bestuursrechtcollege te vrijwaren, worden specifieke benoemingsvoorwaarden toegevoegd voor de RvStvb.

In de eerste paragraaf van artikel 49 van het DBRC-decreet worden de benoemingsvoorwaarden toegevoegd voor de effectieve en de aanvullende bestuursrechters, die als kamervoorzitter kunnen worden aangewezen. De kandidaten moeten juristen zijn, die een grondige kennis hebben van procesvoering en rechtsbescherming in bestuurlijke of rechterlijke aangelegenheden en daarnaast nog een grondige kennis hebben van het Vlaamse onderwijsrecht.

Deze benoemingsvoorwaarden liggen in dezelfde lijn als de voorwaarden die gelden voor de overige (effectieve) bestuursrechters onder de DBRC-koepel en zijn aanmerkelijk strenger dan de opgeheven voorwaarden uit artikel II.287., §2, eerste lid, van de Codex Hoger Onderwijs ("een jurist met een grondige kennis van het hoger onderwijs").

In de tweede paragraaf van artikel 49 van het DBRC-decreet worden de benoemingsvoorwaarden bepaald voor de bijzitters. Er wordt vastgehouden aan de voorwaarde dat de kandidaten op het ogenblik van de benoeming minstens vijf jaar belast zijn met een opdracht als lid van het academisch of onderwijzend personeel van een instelling die binnen het toepassingsgebied valt van de Codex Hoger Onderwijs. Er wordt verduidelijkt dat het een *onderwijsopdracht* betreft. Verder wordt aan deze benoemingsvoorwaarde toegevoegd dat de meest recente onderwijsopdracht ten hoogste drie jaar voor de benoeming mag zijn beëindigd. Zo wordt gegarandeerd dat de bijzitters nog een actuele voeling hebben met het hoger onderwijs.

In functie van de selectieproef, wordt bijkomend bepaald dat de bijzitters een grondige kennis dienen te hebben van het hoger onderwijs en van de beroepsprocedures in het hoger onderwijs. Het spreekt voor zich dat de bijzitters een grondige kennis nodig hebben van de relevante (interne) procedures om met kennis van zaken te kunnen bijdragen aan de werking van de RvStvb.

Artikel 28 (nieuw art. 49/1 DBRC-decreet – quotum)

Dit artikel integreert het opgeheven eerste lid van artikel II.288., §3, van de Codex Hoger Onderwijs in het DBRC-decreet.

Artikel 29 (art. 51 DBRC-decreet – voltijdse benoeming en onverenigbaarheden)

Artikel 51, eerste lid, van het DBRC-decreet vereist vandaag dat de functie van effectief bestuursrechter voltijds wordt uitgeoefend. Deze eis staat op gespannen voet met de reeds bestaande verlofmogelijkheden en de mogelijkheid tot het nemen van verlof voor deeltijdse prestaties die met onderhavig decreet wordt ingevoegd.

Het eerste lid wordt daarom aangepast. De benoeming van de effectieve bestuursrechter is altijd voltijds, om de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de bestuursrechter ten volle te vrijwaren. De functie moet echter niet altijd voltijds worden uitgeoefend.

De onverenigbaarheden van de aanvullende bestuursrechters en de bijzitters van de RvStvb worden verankerd in het vijfde lid van artikel 51 van het DBRC-decreet. De onverenigbaarheden stemmen grotendeels overeen met de onverenigbaarheden die conform het vierde lid gelden voor de aanvullende bestuursrechters bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen. Het opnemen van een politiek mandaat is echter niet absoluut onverenigbaar met een benoeming bij de RvStvb.

#### Artikel 30 (art. 52 DBRC-decreet – forfaitaire vergoeding)

Zowel de aanvullende bestuursrechters als de bijzitters worden forfaitair vergoed per zitting van het bestuursrechtcollege.

#### Artikel 31 (art. 63 DBRC-decreet – beschikbaarheid bijzitters en verlof voor deeltijdse prestaties)

De Vlaamse Regering beschikt overeenkomstig artikel 63 van het DBRC-decreet reeds over de bevoegdheid om de rechtspositieregeling van de bestuursrechter nader uit te werken. Door dit artikel wordt de Vlaamse Regering uitdrukkelijk gemachtigd om de vereisten inzake de beschikbaarheid van de bijzitters te bepalen. Het is noodzakelijk om de beschikbaarheid nader te regelen in functie van een meer efficiënte vaststelling van de zittingsrol.

Dit artikel voorziet verder dat de effectieve bestuursrechters gedurende hun volledige loopbaan verlof kunnen vragen voor deeltijdse prestaties aan de voorzitter van het Vlaamse bestuursrechtcollege waarbij ze zijn benoemd. Dit verlof is een gunst en wordt geweigerd indien de goede werking van de dienst dit vereist. De aanvraag vereist geen enkele anciënniteit.

Omwille van de continuïteit van de dienstverlening kunnen de arbeidsprestaties in toepassing van dit verlof ten hoogste worden verminderd tot 80 % van een voltijdse betrekking.

Overeenkomstig artikel 63 van het DBRC-decreet bepaalt de Vlaamse Regering de nadere regels omtrent de opname van het verlof voor deeltijdse prestaties .

#### Artikel 32 (DBRC)

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### Artikel 33 (overgangsbepaling hangende beroepen)

Volgens de algemene regel heeft de wet onmiddellijke werking in de tijd. Deze regel moet evenwel getemperd worden voor de lopende gerechtelijke procedures. Voor deze procedures kan het niet de bedoeling zijn dat zij door de onmiddellijke werking van het nieuwe decreet moeten stopgezet worden en hernomen worden volgens de nieuwe procedure, minstens dat daarover discussie zou ontstaan. Dit zou de rechtszekerheid niet ten goede komen.

Daarom voorziet dit decreet in een uitdrukkelijke overgangsbepaling. De oude regels inzake het procedureverloop, zoals vastgesteld in artikel II.294. tot en met II.308. van de Codex Hoger Onderwijs, blijven van toepassing op de afhandeling van beroepen die voor de inwerkingtreding van dit decreet werden ingesteld.

Beroepen die al in beraad zijn genomen voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet worden in dezelfde samenstelling als op de zitting besproken en uitgesproken.

Conform de opgeheven bepalingen van de Codex Hoger Onderwijs neemt de secretaris van de RvStvb een aantal griffietaken op. De functie van secretaris wordt echter opgeheven. Daarom wordt voorzien dat de medewerkers van de dienst voor Bestuursrechtscolleges gedurende de overgangperiode de taak van de secretaris opnemen.

#### Artikel 34 (eerste benoeming bestuursrechters RvStvb)

De effectieve en aanvullende bestuursrechters en de bijzitters bij de RvStvb worden conform artikel 49, §4, van het DBRC-decreet benoemd op voordracht van de algemene vergadering van de DBRC.

In afwijking van artikel 49, §4, van het DBRC-decreet wordt bij de eerste samenstelling van de RvStvb in een andere benoemingsprocedure voorzien. Er kan immers niet worden verondersteld dat er voorafgaand aan de eerste benoemingen reeds een afdoende expertise inzake onderwijsrecht aanwezig is bij de leden van algemene vergadering om de selectieproef te bekrachtigen en de aanspraken en verdiensten van de kandidaten te vergelijken.

De eerste voordracht van effectieve en aanvullende bestuursrechters en bijzitters voor de RvStvb zal daarom gebeuren door een bijzondere selectiecommissie die bestaat uit juristen met een grondige kennis van het Vlaamse onderwijsrecht en van procesvoering en rechtsbescherming in bestuurlijke of rechterlijke aangelegenheden. De leden van deze commissie worden aangeduid door de Vlaamse Regering.

#### Artikel 35 (overdracht voorzitters en bijzitters RvStvb)

Dit artikel bevat een overgangsregeling voor de bestuursrechters (= de vroegere werkende voorzitter, de plaatsvervangende voorzitters, de werkende bijzitters en de plaatsvervangende bijzitters) die op de datum van inwerkingtreding van dit decreet benoemd zijn bij de RvStvb. Zij blijven aangesteld bij dit rechtscollege tot het einde van hun lopende mandaat.

Het lopende mandaat belet uiteraard niet dat zij zich kandidaat stellen voor één of meerdere vacante functies als effectieve of aanvullende bestuursrechter of bijzitter.

De werkende en de plaatsvervangende voorzitters en bijzitters van de Raad voor betwistingen inzake Studievoortgangsbeslissingen die benoemd werden overeenkomstig de voorwaarden gesteld in de Codex Hoger Onderwijs kunnen niet ter beschikking worden gesteld aan een ander bestuursrechtcollege onder de DBRC-koepel.

#### Artikel 36 (overdracht personeelsleden RvStvb)

De Vlaamse Regering regelt de overdracht van de secretarissen van de RvStvb naar de dienst van de Bestuursrechtcolleges.

De Vlaamse Regering bepaalt ook de noodzakelijke maatregelen om de rechten te waarborgen van het overgedragen personeel (anciënniteit, salaris) in het Vlaams personeelsstatuut.

#### Artikel 37 (evaluatie)

Gelet op de operationele wijzigingen die dit decreet met zich brengen, is een evaluatie ervan op korte termijn aangewezen. Dit artikel verplicht de Vlaamse Regering daartoe.

#### Artikel 38 (delegatie inwerkingtreding)

De Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de inwerkingtreding van dit decreet vast te stellen.

Brussel, datum.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR