

**Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin**

**Handhaving en geschillenbeslechting  
in het beleidsdomein WVG**

Ruth D'haese  
Prof. dr. Johan Put



Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin  
Kapucijnenvoer 39 – B-3000 Leuven  
Tel 0032 16 33 70 70 – Fax 0032 16 33 69 22  
E-mail: [swvg@med.kuleuven.be](mailto:swvg@med.kuleuven.be)  
Website: <http://www.steunpuntwvg.be>

Publicatie nr. 2014/11  
SWVG-Rapport 26  
Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Titel rapport: Handhaving en geschillenbeslechting in het beleidsdomein WVG

Promotor: Prof.dr. Johan Put  
Onderzoekers: Ruth D'haese

Administratieve ondersteuning: Lut Van Hoof, Manuela Schröder

Dit rapport kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Overheid, programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek'. In deze tekst komen onderzoeksresultaten van de auteur(s) naar voor en niet die van de Vlaamse Overheid. Het Vlaams Gewest kan niet aansprakelijk gesteld worden voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de meegedeelde gegevens.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder uitdrukkelijk te verwijzen naar de bron.

No material may be made public without an explicit reference to the source.



### **Promotoren en Partners van het Steunpunt**

#### **KU Leuven**

Prof. dr. Chantal Van Audenhove (Promotor-Coördinator), Lucas en ACHG  
Prof. dr. Johan Put, Instituut voor Sociaal recht  
Prof. dr. Karel Hoppenbrouwers, Dienst Jeugdgezondheidszorg  
Prof. dr. Koen Hermans, LUCAS, Centrum voor Zorgonderzoek en Consultancy  
Prof. dr. Jozef Pacolet HIVA onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving

#### **UGent**

Prof. dr. Lea Maes, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde  
Prof. dr. Lieven Annemans, Vakgroep Maatschappelijke Gezondheidskunde  
Prof. dr. Jan De Maeseneer, Vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg  
Prof. dr. Ilse De Bourdeaudhuij, Vakgroep Bewegings- en Sportwetenschappen

#### **VUB**

Prof. dr. Johan Vanderfaeillie, Vakgroep Klinische en Levenslooppyschologie

#### **Thomas More**

Dr. Peter De Graef, Vakgroep Toegepaste Psychologie

## Rapport 26

### Handhaving en geschillenbeslechting in het beleidsdomein WVG

Onderzoeker: Ruth D'haese

Promotor: Prof. dr. Johan Put

## Samenvatting

### *Opzet en situering onderzoek*

De overheid draagt binnen het domein van de zorg- en hulpverlening de eindverantwoordelijkheid voor een kwaliteitsvolle zorgverlening. Dit veronderstelt o.a. dat de overheid waakt over de handhaving van de regelgeving die de kwaliteit van de zorgverlening nastreeft.

Handhaving is een ruim concept. Het omvat elke handeling bedoeld om de toepassing en naleving van wetten en regels te bevorderen. Het bevorderen van de correcte toepassing en naleving van regelgeving omvat enerzijds de mogelijkheid voor de overheid om op te treden door o.m. toezicht te houden en sancties op te leggen bij miskenning van de regelgeving door de rechtsonderhorige, maar ook de mogelijkheid voor de rechtsonderhorige om te reageren tegen de (vermeend) foute toepassing van regelgeving door de overheid bij het nemen van beslissingen en het opleggen van sancties. De mogelijkheid van geschillenbeslechting tussen rechtsonderhorige en overheid is ook onontbeerlijk in een rechtsstaat.

Dit rapport beoogt de studie van de administratieve en jurisdictionele geschillenbeslechting binnen het WVG-beleidsdomein. Beide vormen van geschillenbeslechting worden verhelderd aan de hand van de algemene kenmerken ervan en worden vervolgens ingedeeld. In het administratief beroep is vooral het onderscheid tussen het niet-georganiseerd en het georganiseerd beroep van belang. Dit onderscheid wordt zowel theoretisch gekaderd als afgetoetst aan de WVG-regelgeving. Bij het jurisdictioneel beroep wordt bij het maken van de indeling op zoek gegaan naar de (principes inzake) de rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges. Vervolgens worden de regels inzake (en opties omtrent) de concrete toewijzing van de bevoegdheid aan een rechtscollege onderzocht. Ook daar wordt het opgebouwd kader tegelijk afgetoetst aan de WVG-regelgeving. Telkens gaat ook aandacht naar de inhoud van het administratief of jurisdictioneel optreden. Tot slot komen de voor- en nadelen van beide vormen van geschillenbeslechting aan bod. Doorheen het onderzoek worden telkens ook knelpunten of inconsistenties aangegeven en waar mogelijk aanbevelingen gedaan.

Het onderzoeksdomein wordt daarmee afgebakend door het onderwerp, nl. de geschillenbeslechting en meer specifiek het georganiseerd beroep binnen het WVG-beleidsdomein tegen een (voornemen van) beslissing bij de (administratieve en justitiële) bezwaar- en beroepsinstanties. Het bestaan van andere administratieve reactievormen, zoals de 'second opinion', het (niet-georganiseerd) administratief willig of hiërarchisch beroep wordt hiermee niet ontkend, maar vormt niet de focus van het onderzoek. Bij de jurisdictionele geschillenbeslechting ligt de focus op het onderzoek naar de regeling omtrent een *individueel* geschil tussen rechtsonderhorige en bestuur n.a.v. een beslissing of sanctie. Het aanvechten van regelgeving op zich, los van een individuele (daarop gebaseerde) beslissing of sanctie gaat de context van dit onderzoek te buiten. Een tweede afbakening van het onderzoeksdomein vormt de materie waarin dit onderwerp wordt onderzocht, zijnde de WVG-reglementering, wat een onderzoek naar geschillenbeslechting in het kader van het strafrecht uitsluit.

Om dit opzet te realiseren wordt gebruik gemaakt van de klassieke juridische onderzoeksmethode, zijnde de analyse van wetgeving (en de voorbereidende werken daarbij), rechtspraak en rechtsleer.

### *Inhoud*

Het **eerste deel** van het onderzoek gaat in op het **ruimere kader** van handhaving, de vereiste van rechtsbescherming en de positie van geschillenbeslechting daarbinnen. Dit levert de achtergrond op waartegen het onderzoek wordt gevoerd en laat toe het opzet en de afbakening van het onderzoek scherp te stellen.

Het **tweede deel** van het onderzoek heeft tot doel de **administratieve geschillenbeslechting**, zoals actueel geregeld in het WVG-beleidsdomein, te bestuderen. Om dit te realiseren wordt eerst onderzocht wat het administratief beroep inhoudt en wat er de algemene kenmerken van zijn. Vervolgens wordt nagegaan welke verschillende vormen van administratief beroep kunnen worden onderscheiden. Daarbij wordt het administratief beroep ingedeeld op basis van een dubbel (en onderling combineerbaar) criterium: (1°) de aard van het orgaan dat wordt verzocht uitspraak te doen en (2°) het al dan niet voorhanden zijn van een uitdrukkelijke norm die de organisatie van het administratief beroep regelt.

Vervolgens wordt onderzocht hoe de administratieve geschillenbeslechting zoals geregeld in de actuele WVG-regelgeving, in deze indeling kan worden ingepast. Daarbij staat het al dan niet georganiseerd karakter van het administratief beroep (omwille van de implicaties ervan) centraal. Een eerste vaststelling is dat in de WVG-regelgeving veeleer 'bezwaar'procedures dan 'beroeps'procedures zijn georganiseerd. Om een beter beeld te krijgen van deze bezwaarprocedures, wordt eerst de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG onderzocht, zijnde de belangrijkste administratieve bezwaarprocedure binnen WVG t.a.v. voorzieningen. Vervolgens wordt nagegaan of deze bezwaarprocedure al dan niet als een georganiseerd administratief beroep kan worden bestempeld. Om hierover uitspraak te kunnen doen, wordt een **theoretisch kader** opgebouwd omtrent de vraag wanneer een **administratief beroep als georganiseerd** wordt **gekwalificeerd**. Om te beoordelen of een administratieve bezwaar- of beroepsprocedure een georganiseerd karakter heeft, zijn er twee opties: het onderzoeken van (1) de wil van de wetgever, dan wel van (2) de kenmerken van het (georganiseerd) administratief beroep. We onderzoeken welke kenmerken moeten aanwezig zijn opdat er sprake zou zijn van een georganiseerd administratief beroep. Daarbij komen we tot een oplistijng en invulling van de kenmerken waaraan *elk* (zowel het niet als het wel georganiseerd) administratief beroep moet voldoen en van de kenmerken die *eigen* zijn aan het *georganiseerd* administratief beroep.

Kenmerkend voor *elk* administratief beroep, is dat:

- het beroep moet worden ingesteld bij een orgaan van actief bestuur;
- het beroep moet gericht zijn tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling;
- het beroep moet strekken tot de intrekking, nietigverklaring of (in principe) de wijziging van de initiële beslissing;
- het beroepsorgaan zich moet kunnen uitspreken over zowel de legaliteit als opportuniteit van de beslissing.

In het kader van een *georganiseerd* administratief beroep is bovendien vereist dat:

- er een normatieve regeling voorhanden is;
- het beroepsorgaan verplicht is zich over het beroep uit te spreken.

Daarbij merken we nog op dat zowel tegen een niet-uitvoerbare als tegen een (wel) uitvoerbare beslissing een georganiseerd administratief beroep mogelijk is. Daarom gebruiken we het al dan niet uitvoerbaar karakter van een beslissing niet als criterium. Tot slot geldt in het kader van het georganiseerd administratief beroep ook nog de uitputtingsvereiste, wat impliceert dat het georganiseerd administratief beroep verplicht moet worden uitgeput alvorens een ontvankelijk juridictioneel beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State (op basis van diens vaste rechtspraak). De uitputtingsvereiste geldt ook ten aanzien van de gewone rechter in zoverre regelgeving hierin expliciet voorziet. Aangezien deze vereiste in hoofdzaak een juridictionele grondslag heeft, hanteren we het eerder als contra-argument: wanneer regelgeving de verplichting het administratief beroep uit te putten alvorens naar de Raad van State te stappen uitdrukkelijk uitsluit, dan betreft het *geen* georganiseerd administratief beroep.

De toetsing van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG aan dit theoretisch kader leidt tot de conclusie dat deze bezwaarprocedure een georganiseerd karakter heeft. Vervolgens wordt onderzocht welke andere administratieve bezwaar- en beroepsprocedures binnen WVG te vinden zijn, zowel t.a.v. voorzieningen als t.a.v. individuen. Daarbij worden deze bezwaarprocedures (beknopter) aan dit kader afgetoetst. Ook bij een aantal van die procedures (bv. adviescommissie VAPH en bezwaarcommissie zorgverzekering) vinden we sterke argumenten dat deze te kwalificeren zijn als een georganiseerd administratief beroep.

Vervolgens wordt aandacht besteed aan de **verhouding tussen de verschillende beroepsvormen**, zijnde in hoofdzaak de vraag naar de mogelijkheid om het niet en wel georganiseerd beroep achtereenvolgens of zelfs tegelijk aan te wenden en wat de impact daarvan is op de beroepstermijnen. Ook onderzoeken we **de inhoud van het optreden van de administratie** in het kader van deze administratieve bezwaar- en beroepsprocedures. Dit optreden omvat een onderzoek van zowel de wettigheid als de opportuniteit van de beslissing, met daarbij ruimte voor een prospectieve beoordeling. Ook heeft het onderzoek een devolutieve werking, wat inhoudt dat de zaak in zijn geheel wordt voorgelegd aan het beroepsorgaan. Binnen het WVG-beleidsdomein wordt in het kader van een bezwaarprocedure vaak ook gewerkt met adviescommissies die een (niet-bindend) advies geven. Het bestuur, dat een hervormingsbevoegdheid heeft en in principe de mogelijkheid van een *reformatio in peius*, zal rekening moeten houden met het advies en het betrekken in (de motivering van) zijn besluitvorming. Het instellen van een administratief beroep heeft in principe geen schorsende werking t.a.v. de bestreden beslissing, tenzij WVG-regelgeving expliciet een schorsende werking verleent.

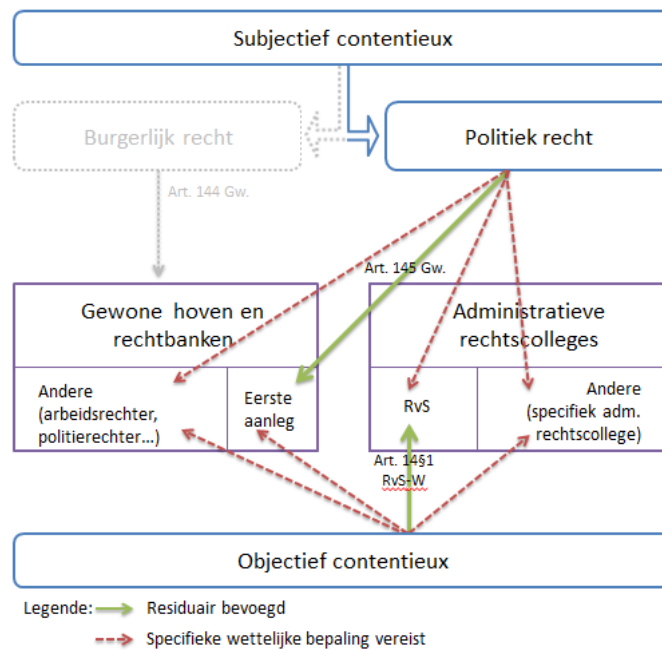
Tot slot belichten we nog de **voor- en nadelen** van een beroep op de administratieve geschillenbeslechting. De administratieve procedure is in zekere zin "lichter" te noemen en laat (mede daardoor) toe een geschil op te lossen zonder dat naar de rechter moet worden gestapt. Het administratief beroep heeft zo een belangrijke rechtsbeschermende functie en kan ervoor zorgen dat er minder geschillen bij de rechter terechtkomen. Tegelijk kan *enkel* het administratief beroep nooit volstaan. In

een rechtsstaat is de mogelijkheid van een rechterlijke controle vereist; dit vloeit ook voort uit het internationaal recht.

Het **derde deel** gaat in op deze **jurisdictionele geschillenbeslechting**. Deze studie heeft een dubbele doelstelling, nl. binnen het WVG-beleidsdomein 1° de *bestaande* toewijzing van de bestuursgeschillen aan de onderscheiden rechtscolleges plaatsen en toetsen; 2° een duidelijk beeld geven van de opties en beperkingen bij het toebedelen van geschillen bij het opstellen van *nieuwe* regelgeving. Ook hier beoogt het onderzoek zowel de uitwerking van een theoretisch kader als de analyse en toetsing van de actuele WVG-regelgeving.

Daarbij gaan we eerst begripsverkenkend in op de eigenschappen van de jurisdictionele bescherming tegen de overheid. Vervolgens wordt de rechtsmachtverdeling bestudeerd en daarop voortbouwend, de concrete toewijzing van de rechtsmacht. We starten de studie van de **rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges** door een algemene schets te maken van de toepasselijke grond(wettelijke) regels, vervat in de artikelen 144, 145 en 146 van de Grondwet. Het doel daarbij is de centrale begrippen en begripspaaren te identificeren die in het onderzoek de 'splitsingspunten' vormen op het te volgen pad naar de bevoegde rechter in het kader van bestuursgeschillen binnen WVG. Een centraal begripspaar is het onderscheid tussen het subjectief contentieus, waarin het herstel of de handhaving van een subjectief recht centraal staat, en het objectief contentieus, dat betrekking heeft op de (on)rechtmatigheid van een bestuurshandeling. Binnen het subjectief contentieus wordt nog het onderscheid gemaakt tussen de burgerlijke en politieke rechten; het contentieus binnen WVG heeft betrekking op politieke rechten. In het subjectief contentieus zijn de 'gewone' hoven en rechtbanken in beginsel bevoegd voor geschillen over politieke subjectieve rechten, maar de wetgever kan ook de rechtsmacht (expliciet) toekennen aan een buitengerechtelijk (administratief) rechtscollege. Naast dit subjectief contentieus bestaat nog het objectief contentieus waarvoor evenzeer buitengerechtelijke (administratieve) rechtscolleges kunnen worden ingesteld.

Op basis van deze indeling kan nog niet worden vastgesteld welk rechtscollege zich in het subjectief of objectief contentieus concreet kan/zal uitspreken. Het onderzoek beoogt deze vraag vervolgens te beantwoorden. Eerst komt de geschillenbeslechting door de 'gewone' rechter en de inhoud van dit rechterlijk optreden aan bod, en vervolgens de geschillenbeslechting door de administratieve rechtscolleges. Daarbij bestuderen we het optreden van de Raad van State, in het bijzonder als annulatierechter, evenals de mogelijkheid bestuursgeschillen toe te vertrouwen aan specifieke administratieve rechtscolleges. Ook daar wordt aandacht besteed aan de inhoud van het rechterlijk optreden. Zo komen we tot een overzicht van de mogelijkheden inzake de **concrete toewijzing van de rechtsmacht**, dat we visualiseren in volgend schema.



Parallel met het tweevoudige doel van de studie van de jurisdictionele geschillenbeslechting, kan de opgebouwde schets van de concrete toewijzing van de rechtsmacht worden weergegeven aan de hand van het antwoord op twee vragen:

1° Wie is de bevoegde rechter voor een geschil in de context van de **bestaande WVG-regelgeving**? Allereerst moet worden nagegaan of er een specifieke bevoegdheidstoewijzing voorhanden is. Is dit het geval, dan is de aangewezen rechtbank bevoegd. Is er geen specifieke toewijzing (wat overigens vaak het geval is binnen WVG), dan moet de vraag worden gesteld wat het werkelijk voorwerp is van het geschil: wordt het herstel/de handhaving van een (politek) subjectief recht gevraagd, dan gaat het om het subjectief contentieux waarvoor de rechtbank van eerste aanleg de residuaire bevoegdheid heeft. Betreft het het aanvechten van de wettigheid van een bestuurshandeling, dan gaat het om het objectief contentieux waarvoor de Raad van State residuaire bevoegd is.

2° Welke rechter kan/moet bevoegd worden gemaakt bij het opstellen van **nieuwe regelgeving** binnen het WVG-beleidsdomein? Hiervoor geldt dezelfde indeling. De mogelijkheid bestaat om geschillen expliciet toe te wijzen aan hetzij een rechtbank behorende tot de 'gewone' hoven en rechtbanken, hetzij aan de Raad van State of aan een (op te richten) specifiek administratief rechtscollege. Daarbij moet in de regel deze keuze worden beargumenteerd op grond van de impliciete bevoegdheden én moet desgevallend worden voorzien in een argumentatie omtrent het specifiek gekozen rechtscollege. De optie bestaat om een geheel 'pakket' van geschillen inzake een bepaalde materie toe te wijzen aan één rechtbank. Indien geen expliciete regeling is getroffen, geldt de residuaire bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg (subjectief contentieux) dan wel van de Raad van State (objectief contentieux). Wat de reactie betreft van de rechtsonderhorige tegen een sanctie opgelegd door de administratie, wordt verijnd dat in zoverre de bevoegdheid daarvan kennis te nemen niet (expliciet) is opgedragen aan een 'gewone' rechter, de Raad van State bevoegd is om daarvan kennis te nemen.

Om de puzzel van de (mogelijkheid van) toewijzing van bevoegdheid aan een rechtscollege te vervolledigen, wordt tot slot nog aandacht besteed aan de **vereiste van volle rechtsmacht en de impact** ervan op de mogelijkheid om de bevoegdheid toe te wijzen aan de Raad van State. Meer

bepaald moet een recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht worden gegarandeerd aan de burger die binnen WVG een administratieve beslissing of sanctie betwist. Het toepassingsgebied en de inhoud van deze vereiste wordt bestudeerd. De conclusie is dat de Raad van State in de huidige stand van de rechtspraak geacht wordt volle rechtsmacht te hebben wanneer hij als annulatierechter optreedt. De vereiste van volle rechtsmacht legt bijgevolg geen beperking op bij het maken van de keuze door de wetgever om de rechtsmacht toe te wijzen aan hetzij de 'gewone' rechtscolleges, hetzij de Raad van State.

We plaatsen in het onderzoek tot slot ook **de voor- en nadelen** van de administratieve en de jurisdictionele geschillenbeslechting tegenover elkaar; deze kunnen worden afgewogen bij het beslissen al dan niet een georganiseerd administratief beroep in te schrijven.

In dit onderzoek wordt zo het juridisch raamwerk opgebouwd inzake het georganiseerd beroep binnen het WVG-beleidsdomein tegen een (voornemen van) beslissing bij de (administratieve en justitiële) bezwaar- en beroepsinstanties. Binnen dit juridisch raamwerk moeten vervolgens keuzes worden gemaakt omtrent wat de meest wenselijke optie is. Het gaat hier in belangrijke mate om beleidskeuzes, waarover we ons in dit onderzoek niet kunnen uitspreken, al kan de juridische analyse er uiteraard wel toe bijdragen onderbouwde beleidskeuzes te maken. Waar mogelijk hebben we wel juridisch onderbouwde aanbevelingen gedaan. Deze hebben vooral betrekking op het expliciteren van keuzes en de nood aan coherentie in de WVG-regelgeving. In het laatste hoofdstuk van dit onderzoek brengen we **de essentie van dit juridisch raamwerk en de belangrijkste aanbevelingen daarbij** samen en lijsten we de (hoofd)keuzes op die de wetgever moet maken bij het regelen van de geschillenbeslechting binnen WVG.



## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>		<b>3</b>
<b>Deel 1.</b>	<b>Situering en begripsverkenning</b>	<b>11</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Opzet</b>	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Handhaving en geschillenbeslechting</b>	<b>15</b>
1	Handhaving: situering en invulling van een ruim begrip	15
2	Handhaving als keten	16
3	Handhaving en rechtsbescherming	17
4	Geschillenbeslechting en handhaving	17
5	Geschillenbeslechting en (vormen van) rechtsbescherming	19
6	Situering en afbakening onderzoek	20
<b>Deel 2.</b>	<b>Administratieve geschillenbeslechting</b>	<b>23</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Opzet</b>	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Situering: begripsvorming en algemene kenmerken</b>	<b>27</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Indeling van het administratief beroep</b>	<b>29</b>
1	Een dubbel criterium	29
1.1	Aard van het aangesproken orgaan van actief bestuur	29
1.2	Al dan niet bestaan van een uitdrukkelijke norm	30
2	Combinatie van criteria	30
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>(Een zoektocht naar) de indeling van het administratief beroep binnen het WVG-beleidsdomein</b>	<b>33</b>
1	Opzet	33
2	Niet-georganiseerd administratief beroep binnen WVG	33
3	Georganiseerd administratief beroep binnen WVG?	33
3.1	Normatieve regeling bezwaarprocedure bij de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers	34
3.2	Kwalificatie als georganiseerd administratief beroep: opbouw theoretisch kader en toetsing	40
3.3	Andere bezwaarprocedures binnen WVG	50
4	Verhouding tussen de verschillende beroepsvormen	62

<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Inhoud van het optreden door de administratie en gevolg</b>	<b>65</b>
<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Voor- en nadelen van de administratieve geschillenbeslechting</b>	<b>69</b>
<b>Deel 3.</b>	<b>Jurisdictionele geschillenbeslechting</b>	<b>73</b>
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Opzet</b>	<b>75</b>
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Situering: begripsvorming en algemene kenmerken</b>	<b>77</b>
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Rechtsmachtverdeling</b>	<b>79</b>
1	Inleiding: juridisch pluralisme	79
2	Rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges	80
2.1	Vertrekpunt: principiële tweedeling	80
2.2	Centrale begrippen	82
3	Rechtsmachtverdeling: concrete toewijzing	92
3.1	Geschillenbeslechting door de ‘gewone’ rechter	92
3.2	Geschillenbeslechting door de administratieve rechtscolleges	101
3.3	Conflicten van rechtsmacht tussen rechtscolleges van beide rechtsorden	117
3.4	Samenvatting en verfijning	118
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Eis van volle rechtsmacht en impact op bevoegdheidstoewijzing</b>	<b>121</b>
1	Toepassingsgebied	121
2	Inhoud en impact	125
2.1	Inhoud van de vereiste van volle rechtsmacht	125
2.2	Impact van de vereiste van volle rechtsmacht op de bevoegdheidstoewijzing aan de Raad van State	127
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Vergelijking van de voor- en nadelen van de administratieve en jurisdictionele geschillenbeslechting</b>	<b>133</b>
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>		<b>137</b>
	Wat betreft de administratieve geschillenbeslechting	137
	Wat betreft de jurisdictionele geschillenbeslechting	140
	Overzicht van keuzes	143
<b>Bibliografie</b>		<b>145</b>
<b>Verkort geciteerde wetgeving</b>		<b>149</b>

## **Deel 1.      Situering en begripsverkenning**



# Hoofdstuk 1

## Opzet

1. Dit onderzoek heeft betrekking op handhaving en meer specifiek op geschillenbeslechting binnen het beleidsdomein WVG. In dit eerste deel wordt het ruimere kader van handhaving en de positie van geschillenbeslechting daarbinnen geduid.

Dit eerste deel moet toelaten te verhelderen welke visie op handhaving in dit onderzoek wordt gehanteerd en hoe zich dit verhoudt tot de vereiste van rechtsbescherming. Het belang en de rol van geschillenbeslechting binnen het ruimere handhavingskader wordt verhelderd. Vervolgens wordt ingegaan op de verhouding tussen geschillenbeslechting en (verschillende vormen van) rechtsbescherming. Dit levert de achtergrond op waartegen het onderzoek zal worden gevoerd en laat toe het opzet en de afbakening van dit onderzoek scherp te stellen.



## Hoofdstuk 2

### Handhaving en geschillenbeslechting

#### 1 Handhaving: situering en invulling van een ruim begrip<sup>1</sup>

2. Beleid, wet- en regelgeving komen vaak tot stand ter bescherming van kwetsbare publieke en private belangen zoals de volksgezondheid of het welzijn van bepaalde (sociale) groepen.<sup>2</sup> Zo ook is dit het geval binnen het domein van welzijn. De overheid draagt binnen het domein van de zorg- en hulpverlening de eindverantwoordelijkheid voor een toegankelijke, betaalbare en kwaliteitsvolle zorg. Ter realisatie van dit beleidsdoel, bevat het WVG-beleidsdomein regelgeving die met het oog hierop voorwaarden voor de kwaliteitsvolle werking van welzijnsvoorzieningen omvat en het verkrijgen van vergunningen, subsidies... van de realisatie ervan afhankelijk maakt, regelgeving die de verhouding tussen overheid en voorziening/cliënt bepaalt, enz. Het louter bestaan van deze regelgeving is echter nog geen garantie voor de realisatie ervan in praktijk. Dit veronderstelt dat de overheid deze op kwaliteitsvolle zorg- en hulpverlening gerichte regelgeving correct toepast; bovendien veronderstelt het dat de overheid beschikt over een aantal juridische instrumenten ter sturing van de verschillende zorginstellingen en -voorzieningen, of nog, ter handhaving van de regelgeving die de kwaliteit van de zorgverlening nastreeft. De verwezenlijking van de (doelstellingen van) regelgeving, beslissingen en beleid vereisen een consequente toepassing van deze regelgeving en beslissingen en de (spontane of gedwongen) naleving ervan in de praktijk.

3. Handhaving en realisatie van regelgeving zijn dus nauw verbonden. Een concrete duiding van deze relatie, noopt tot een concrete omschrijving van het concept handhaving. Voor deze omschrijving en invulling van het begrip handhaving, hebben we ons gebaseerd op het diepgaande onderzoek hieromtrent verricht door E. ANKAERT.<sup>3</sup> Zij stelt vast dat in de rechtsliteratuur een onderscheid wordt gemaakt tussen een enge en een ruime omschrijving van het handhavingsconcept.

In enge zin doelt handhaving op het toezicht houden en het treffen en het ten uitvoer leggen van sancties en maatregelen. De nadruk komt dus te liggen op de repressieve betekenis van het handhavingsbegrip.<sup>4</sup> Het daadwerkelijk optreden tegen een overtreding vormt evenwel slechts één van de onderdelen van het totale handhavingsproces.<sup>5</sup> De ruime opvatting gaat uit van de visie dat handhaving “elke inspanning inhoudt die erop gericht is de toepassing en naleving van wetten en

---

<sup>1</sup> De schets van het handhavingsbegrip in titel 1 tot 3 binnen dit hoofdstuk zijn grotendeels een herneming van de studie daarvan in het voorgaande onderzoek betreffende handhaving en sanctionering binnen WVG (R. D’HAESE en J. PUT, *Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG*, SWVG-Rapport, Leuven, SWVG, 2014, 150 p.). Onze benadering van het ruime handhavingsbegrip blijft immers dezelfde, waarbij we hier in de volgende titels van dit hoofdstuk een ander aspect ervan belichten.

<sup>2</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, Brugge, die Keure, 2013, nr. 23, p. 29; [Nederlands] Kabinetsstandpunt “Handhaven op niveau”, Kamerstukken II 1999/00, 26800 VI, nr. 67, 3.

<sup>3</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, Brugge, die Keure, 2013, 397 p (hierna verkort: E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*).

<sup>4</sup> E. Ankaert, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 25, p. 30.

<sup>5</sup> E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, (3) 11.

regels in overeenstemming met hun doel en strekking te bevorderen”.<sup>6</sup> De gedachte achter deze ruime omschrijving, aldus ANKAERT, is dat naleving van regelgeving een doel *an sich* is en dat dit doel op diverse wijzen kan worden bereikt, waaronder - maar niet alleen - sanctionerend optreden.<sup>7</sup> Handhaving omvat in deze visie dus meer dan enkel repressief optreden. Onder deze ruime omschrijving omvat ANKAERT zo ook het aspect normering. Handhaving “omsluit dan het gehele traject vanaf het ontstaan van normen, over communicatie en controle, tot en met het opsporen en beëindigen van inbreuken”.<sup>8</sup> Het is deze ruime opvatting en de achterliggende visie daarbij, die onze voorkeur uitdraagt en van waaruit we hierna zullen vertrekken.

## 2 Handhaving als keten

4. De keuze voor een ruime invulling van het concept handhaving laat toe om handhaving te benaderen als een aaneenschakeling van activiteiten waarbij diverse actoren een rol kunnen spelen, en waarin ruimte is voor zowel preventief als repressief optreden. Deze verschillende activiteiten die de correcte naleving van wet- en regelgeving beogen, vormen de schakels van wat (bij oorsprong in Nederland) de ‘handhavingsketen’ wordt genoemd. De term keten benadrukt het belang van de samenhang tussen de verschillende onderdelen.<sup>9</sup>

5. Wat de concrete opbouw van de handhavingsketen betreft, fungeert het preventief dan wel repressief karakter van het optreden als hoofdonderscheid. Deze preventieve en repressieve handhaving kan vervolgens elk worden onderverdeeld in verschillende subvormen (of schakels)<sup>10</sup>. Het preventief optreden omvat behoorlijke regelgeving (aandacht voor de kwaliteitsvolle wet- en regelgeving); communicatie die normatief (bekendmaking), educatief (voorlichting en opleiding) of dreigend van aard kan zijn (bv. berichtgeving over controlekans of openbaarmaking sanctiebeslissing); en tot slot controle (zijnde preventief toezicht op de naleving van regelgeving, zonder dat er een vermoeden is van een sanctioneerbare inbreuk). Dit preventief optreden streeft ernaar dat voorschriften niet worden overtreden of geschonden, zonder de verdere inzet van corrigerende of sanctiemiddelen<sup>11</sup>. Bij repressieve handhaving gaat het om de schakels ‘opsporing’ (zijnde repressief toezicht naar aanleiding van een vermoeden van een sanctioneerbare inbreuk) en effectieve ‘afdoening’. Afdoening betreft het formeel afhandelen van een geconstateerde inbreuk door maatregelen te nemen en die te effectueren. Door de inzet van de opsporingsbevoegdheden en mogelijkheid tot voornoemd optreden wordt naleving van de geldende regels formeel en direct afgedwongen.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 25, p. 30; F.C.M.A. MICHIELS, “Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling” in J.T.K. BOS, G.A.M. GIESEN, J. DE GROOT en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaving van het bestuursrecht*, Alpen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1995, (7) 12; J. VAN ERP, *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 26-27.

<sup>7</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 25, p. 30-31; J. PUT en E. ANKAERT, “Handhavingsevaluatie van het Decreet Rechtspositie Minderjarigen”, *TJK* 2011, (121) 121-122.

<sup>8</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 26, p. 31-32.

<sup>9</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, p. 21 en nr. 50, p. 56.

<sup>10</sup> Voor een uitgebreide bespreking van deze schakels, zie E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 50, p. 56 e.v.

<sup>11</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 48, p. 53 en p. 57-67.

<sup>12</sup> E. ANKAERT, “Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering”, *TSR* 2008, (3) 29-30; E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 48, p. 53.



De twee hoofdvormen van het handhavingsoptreden zijn echter niet strikt afgebakend. Zoals ANKAERT stelt, is de handhavingssketen geen statisch, maar een dynamisch geheel.<sup>13</sup> Er is ook wisselwerking mogelijk tussen de preventieve en de repressieve schakels.

### 3 Handhaving en rechtsbescherming

6. Ongeacht de concrete verschijningsvorm van het handhavend optreden, gebeurt het vormgeven en realiseren van handhaving steeds tegen de achtergrond van het rechtsstatelijk kader. Bij het denken over handhaving moet dan ook rekening worden gehouden met de inhoudelijke en procedurele grenzen die dit rechtsstatelijk kader aan handhaving stelt.<sup>14</sup>

In een rechtsstaat is de wet een instrument ter sturing van de samenleving. Tegenover het gehoorzamen door de burgers aan het staatsgezag door het naleven van de vastgestelde regels staat dat van de overheid mag worden verwacht dat deze een aantal basisprincipes en grondrechten (zoals het legaliteitsbeginsel en redelijkheidsbeginsel) eerbiedigt. De overheid moet in gelijke mate als de rechtsonderhorigen “de wetten (die ze zelf uitvaardigt) toepassen en de individuele vrijheden en rechten van de burger respecteren”.<sup>15</sup> Zo moet de nodige bescherming worden geboden tegen vormen van handhaving die kunnen worden gezien als het nemen van bindende beslissingen dan wel het uitoefenen van dwang. Die rechtsbescherming moet minstens ook de mogelijkheid van een beroep op de rechter inhouden.<sup>16</sup> Gesteld wordt dan ook dat in een democratische rechtsstaat een behoorlijke mate van rechtsbescherming het tegengewicht vormt van handhaving<sup>17</sup>, of nog, dat rechtsbescherming en handhaving communicerende vaten zijn, in die zin dat als de rechtsbescherming beter wordt, de handhaving in veel gevallen ook aan kwaliteit wint<sup>18</sup>.

### 4 Geschillenbeslechting en handhaving

7. Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat handhaving (ook) in dit onderzoek als een ruim begrip wordt benaderd. Ook de vraag naar geschillenbeslechting tussen de rechtsonderhorige en de overheid heeft hierbinnen een plaats. Er zou zelfs kunnen worden gesteld dat deze vraag een belangrijke veruitwendiging is van de samenhang tussen handhaving en rechtsbescherming.

Handhaving werd immers benaderd als “elke inspanning (...) die erop gericht is de toepassing en naleving van wetten en regels in overeenstemming met hun doel en strekking te bevorderen” (*supra* nr. 3). Tegelijk hebben we vastgesteld dat handhaving gebeurt binnen een rechtsstaat, met alle daaruit voortvloeiende vereisten inzake rechtswaarborgen.

<sup>13</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 50, p. 56.

<sup>14</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 27, p. 32; F.C.M.A. MICHIELS en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, “Handhaving en rechtsbescherming” in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, (87) 87.

<sup>15</sup> D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 783.

<sup>16</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 27, p. 32; F.C.M.A. MICHIELS en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, “Handhaving en rechtsbescherming” in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, (87) 87.

<sup>17</sup> E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 27, p. 32-33.

<sup>18</sup> F.C.M.A. MICHIELS en R.J.G.M. WIDDERSHOVEN, “Handhaving en rechtsbescherming” in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, (87) 119, zoals aangehaald in E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, nr. 29, p. 34.

Wat het bevorderen van de *naleving* van wetten en regels betreft, werd vastgesteld dat dit onder meer (maar niet alleen) gebeurt door het opleggen van maatregelen/sancties. Binnen een rechtsstaat is evenwel vereist dat het opleggen van maatregelen/sancties door de nodige rechtswaARBorgen wordt omgeven.<sup>19</sup> Om de realisatie daarvan te garanderen is essentieel dat de mogelijkheid bestaat voor de rechtsonderhorige om te reageren tegen de door het bestuur opgelegde maatregel/sanctie. Dit vereist (minstens) dat voorzien is in (een regeling omtrent) toegang tot de rechter, die kan nagaan of de overheid bij het opleggen van de maatregel de regelgeving correct heeft toegepast en de nodige waarborgen heeft gerespecteerd.

Tegelijk omvat handhaving ook het bevorderen van de correcte *toepassing* van wetten en regels. Deze toepassing van regelgeving beperkt zich niet tot toepassing door de rechtsonderhorige, maar omvat ook correcte toepassing van regelgeving door de overheid. Immers, het uitwerken van behoorlijke regelgeving die wordt gecommuniceerd en kan worden gecontroleerd en zo nodig gesanctioneerd, heeft pas werkelijk nut wanneer de overheid zich ook aan deze regelgeving houdt. De noodzaak van correcte regeltoepassing door de overheid beperkt zich niet tot de situatie van het opleggen van een maatregel of sanctie, maar geldt algemeen voor het optreden van de overheid. Ook hier speelt immers het idee van de rechtsstaat. De wet, zo werd gesteld, is immers een instrument ter sturing van de samenleving (*supra* nr. 6). Dit vereist dat de overheid zich zelf aan deze wet houdt. De rechtszekerheid en –gelijkheid zou in belangrijke mate in het gedrang komen, mocht dit niet het geval zijn. Dit vereist evenzeer het bestaan van een reactiemogelijkheid voor een rechtsonderhorige die meent dat regelgeving fout werd toegepast door de overheid bij het nemen van een beslissing, bijvoorbeeld wanneer hem een in de regelgeving voorzien recht (vermeend) ten onrechte niet werd toegekend.

Beide elementen, het bevorderen van de correcte toepassing van de regelgeving (door de overheid) en het naleven van de regelgeving (door de rechtsonderhorige) kunnen ook aan elkaar worden gekoppeld. Immers, wanneer een rechtsonderhorige weet dat, zelfs als hij de (voorwaarden uit de) regelgeving naleeft, de overheid toch niet-conform de regelgeving zou kunnen beslissen en de rechtsonderhorige daartegen niet zou kunnen reageren, dan zou dit het vertrouwen in de overheid en daarmee ook de regelnaleving niet ten goede komen.

**8.** Rechtshandhaving kan o.i. dus een tweesnijdend zwaard worden genoemd. Zij laat enerzijds de overheid toe op te treden en maatregelen/sancties op te leggen bij miskenning van de regelgeving door de rechtsonderhorige. Tegelijk laat zij de rechtsonderhorige toe te reageren wanneer de overheid de regelgeving miskent, bij het nemen van beslissingen en het opleggen van maatregelen/sancties, wat (minstens) een toegang tot de rechter veronderstelt. Terwijl het eerste element het voorwerp uitmaakte van een eerder onderzoek “Handhaving en sanctionering”, gaat dit onderzoek inzake geschillenbeslechting in op dit tweede element.

---

<sup>19</sup> De studie van handhaving en sanctionering en de daarbij te realiseren rechtsbescherming vormt het voorwerp van het eerder gevoerd onderzoek: R. D’HAESE en J. PUT, *Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG, SWVG-Rapport*, Leuven, SWVG, 2014, 150 p.

## 5 Geschillenbeslechting en (vormen van) rechtsbescherming

9. Het voorzien in toegang tot de rechter is dus een essentieel element van de te bieden rechtsbescherming aan de rechtsonderhorige. Ook bij BERX lezen we dat “algemeen wordt aanvaard dat rechtsbescherming en geschillenbeslechting uiteindelijk een rechter moeten toekomen.”<sup>20</sup> Dit betekent evenwel nog niet dat de jurisdictionele rechtsbescherming (door de rechter) de enige vorm van rechtsbescherming is. De rechtsbescherming die moet worden geboden in het kader van geschillen tussen de rechtsonderhorige en de overheid omvat essentieel, maar is niet beperkt tot, de toegang tot de rechter van de rechtsonderhorige.

10. Allereerst moet (volledigheidshalve) ook worden gewezen op de rol van preventieve rechtsbescherming, die erop gericht is via de te volgen procedure bij het stellen van een bestuurshandeling een meer zorgvuldige besluitvorming van het bestuur te bewerkstelligen. Een bijzondere plaats is daarbij weggelegd voor de (processuele) beginselen van behoorlijk bestuur en regelgeving inzake openbaarheid en motivering van bestuurshandelingen.<sup>21</sup> Zonder de waarde van deze preventieve rechtsbescherming te ontkennen voor het voorkomen van geschillen tussen burger en overheid, gaat deze de fase van de geschillenbeslechting vooraf en gaan we hier niet dieper op in.

11. Na het ontstaan van bestuursgeschillen, kunnen er nog verschillende vormen van rechtsbescherming worden onderscheiden, gekenmerkt door de instantie die de bescherming biedt: de politieke, de administratieve en de jurisdictionele rechtsbescherming.<sup>22</sup> De politieke rechtsbescherming betreft bescherming geboden door “politieke” (democratisch verkozen) organen. Het gaat dan om verschillende vormen van politieke controle en om de bescherming geboden door de ombudsman. In geval van een geschil tussen een burger en het bestuur, kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt, doch de geboden rechtsbescherming is slechts beperkt. Om die reden zal in dit onderzoek aan deze vorm van rechtsbescherming geen verdere aandacht worden besteed.<sup>23</sup>

Belangrijker voor de rechtsonderhorige die een geschil heeft met de overheid over de genomen beslissing of opgelegde maatregel/sanctie, zijn de administratieve rechtsbescherming die wordt geboden door de organen van het actief bestuur, en de jurisdictionele rechtsbescherming die door rechters wordt geboden. Beide vormen van rechtsbescherming worden gekenmerkt door de verschillende actoren (bestuur versus rechter), maar evenzeer door de verschillende inhoud en impact van de geboden rechtsbescherming.

De toegang tot de rechter vormt een cruciaal element en, zo zal nog blijken (ook om redenen van internationaal recht) het sluitstuk van dit ruimer rechtsbeschermingsgeheel. Ook toegang tot bezwaaren beroepsinstanties bij de overheid leveren echter een belangrijke bijdrage aan de rechtsbescherming. Gezien het belang van deze vormen van rechtsbescherming voor de geschillenbeslechting tussen burger en bestuur, zal op beide vormen van rechtsbescherming in dit onderzoek uitgebreid worden ingegaan.

<sup>20</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 23 (hierna verkort: C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*).

<sup>21</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 19-20 (hierna verkort: S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*). Zie ook A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, nr. 881 (hierna verkort: A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*).

<sup>22</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 21.

<sup>23</sup> Zie daaromtrent S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 21-42.

## 6 Situering en afbakening onderzoek

**12.** We hebben in het voorgaande de plaats van geschillenbeslechting binnen handhaving duidelijk gemaakt. Immers, het bevorderen van de correcte toepassing en naleving van regelgeving, omvat naast de mogelijkheid voor de overheid om op te treden, ook de mogelijkheid voor de rechtsonderhorige om te reageren tegen de (vermeende) foute toepassing van regelgeving door de overheid, bij het nemen van beslissingen en het opleggen van maatregelen/sancties.

We onderzoeken daarbij twee vormen van rechtsbescherming die de rechtsonderhorige worden geboden en dit binnen het beleidsdomein WVG, nl. de (toegang tot) rechtsbescherming geboden op administratief niveau (administratieve rechtsbescherming) en de (toegang tot) rechtsbescherming geboden door de rechter (jurisdictionele rechtsbescherming).

Alles samengenomen betreft de geschillenbeslechting binnen WVG in dit onderzoek dus meer precies de afhandeling van een geschil tussen een rechtsonderhorige (individu/voorziening) en de overheid naar aanleiding van een door de administratie genomen (vergunnings-, subsidie...)beslissing, dan wel een door de administratie opgelegde maatregel/sanctie, dit door een administratieve instantie en/of door de rechter en waarbij het doel erin ligt het bieden van rechtsbescherming en zo nodig rechtsherstel.

**13.** Binnen beide vormen van rechtsbescherming is nog enige afbakening op haar plaats. Zo besteden we in het kader van de administratieve rechtsbescherming om redenen van de omvang van de geboden rechtsbescherming in hoofdzaak aandacht aan het georganiseerd beroep. Het bestaan van andere (administratieve) reactievormen, zoals de 'second opinion'<sup>24</sup>, het (niet georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep wordt hiermee niet ontkend, maar maakt niet de focus uit van het onderzoek.

Ook binnen de jurisdictionele bescherming moet nog een afbakening worden aangebracht. We onderzoeken de regeling omtrent geschillen die rijzen naar aanleiding van een individueel geschil omtrent de genomen individuele beslissing of opgelegde maatregel tussen rechtsonderhorige en bestuur. Zoals nog zal blijken, kunnen voor een rechter ook betwistingen op een meer algemeen niveau worden gevoerd, waarbij nl. niet de individuele beslissing of maatregel van de overheid het voorwerp van discussie vormt, maar wel de regelgeving op zich (op basis waarvan eventueel beslissingen of maatregelen werden opgelegd). Het aanvechten van regelgeving op zich, los van een individuele (daarop gebaseerde) beslissing of maatregel gaat de context van dit onderzoek te buiten. Er zal dan ook niet in het bijzonder op worden ingegaan.

**14.** Ook concentreren we ons op de vraag naar de toegang tot beide vormen van geschillenbeslechting en de (wettelijke) opties die daaromtrent bestaan. In dit onderzoek beperken we ons dus tot de studie van wat juridisch gezien mogelijk is. Onvermijdelijk rijst binnen deze juridisch onderbouwde mogelijkheden ook de vraag naar wat de meest wenselijke optie is. Dit wenselijkheidsvraagstuk is in belangrijke mate een beleidsvraag, waarover we ons in dit onderzoek niet zullen uitspreken, al kunnen de bevindingen van de juridische analyse uiteraard wel ertoe bijdragen onderbouwde beleidskeuzes te maken.

---

<sup>24</sup> Zo bijvoorbeeld kan een (kandidaat-)pleegzorger bij de weigering of intrekking van het attest nodig om een pleegkind of pleeggast te kunnen opvangen een herscreening vragen bij een andere dienst voor pleegzorg dan de dienst voor pleegzorg die de oorspronkelijke beslissing over het attest nam (art. 14 § 5 Decreet organisatie pleegzorg).

**15.** De afbakening tenslotte door de materie waarin het onderwerp wordt onderzocht, nl. de WVG-reglementering, sluit onderzoek naar geschillenbeslechting in het kader van het strafrecht uit. Dit betreft zowel de reactie tegen strafsancities opgelegd door de strafrechter wegens misdrijven naar gemeen recht die door een voorziening of cliënt in een zorgcontext zouden zijn gepleegd, alsook de reactie tegen strafsancities (naar intern recht) die werden ingeschreven in WVG-regelgeving. Op geschillenbeslechting die wordt gevoerd voor de strafrechter, wordt dus niet dieper ingegaan.

**16.** Kort gezegd: het studieobject van het onderzoek is het georganiseerd beroep binnen het WVG-beleidsdomein tegen een (voornemen van) beslissing bij de (administratieve en justitiële) bezwaar- en beroepsinstanties.



## **Deel 2. Administratieve geschillenbeslechting**





# Hoofdstuk 1

## Opzet

**17.** In het eerste deel hebben we (vast)gesteld dat geschillenbeslechting binnen WVG in dit onderzoek de afhandeling betreft van een geschil tussen een rechtsonderhorige (individu/voorziening) en de overheid naar aanleiding van een door de administratie genomen (vergunning-, subsidie...)beslissing, dan wel een door de administratie opgelegde maatregel/sanctie, dit door een administratieve instantie en/of door de rechter en waarbij het doel erin ligt het bieden van rechtsbescherming en zo nodig rechtsherstel.

**18.** In dit deel gaan we in op het eerste luik van de geschillenbeslechting, zijnde de administratieve geschillenbeslechting. Het doel van dit onderdeel bestaat erin de administratieve geschillenbeslechting, zoals geregeld in de actuele regelgeving binnen het WVG-beleidsdomein te bestuderen. Om dit te realiseren onderzoeken we eerst wat het administratief beroep is en wat er de algemene kenmerken van zijn. Vervolgens gaan we na welke verschillende vormen van administratief beroep kunnen worden onderscheiden. Na het bieden van deze basis, opteren we er vervolgens voor om bij de verdere bestudering van de administratieve geschillenbeslechting *simultaan* het theoretisch kader en de studie van de actuele regelgeving binnen WVG (verder) uit te werken. Dit moet toelaten het theoretisch kader te ontwikkelen en daarbij accenten te leggen in functie van de resultaten van de analyse van de actuele regelgeving.

Vanuit deze gekozen aanpak wordt, eens de indeling binnen de administratieve geschillenbeslechting helder is, onderzocht hoe de administratieve geschillenbeslechting, zoals geregeld in de actuele regelgeving binnen het WVG-beleidsdomein, in deze indeling kan worden ingepast. We bestuderen daartoe de actuele regelgeving en toetsen deze af aan het tegelijkertijd verder uitgediept theoretisch kader. Daarbij wordt aandacht besteed aan de aard en de inhoud van het optreden van de administratie in het kader van het administratief beroep. Tot slot hebben we ook oog voor de voor- en nadelen van het aanwenden van administratieve geschillenbeslechting.

**19.** Wat de analyse van de actuele WVG-regelgeving betreft, werd om een zicht te krijgen op de verschillende opties inzake administratieve geschillenbeslechting en de vormgeving ervan, methodologisch geopteerd voor een *exemplatieve* studie van de regelgeving in het WVG-beleidsdomein. Het doel is dus niet elke individuele verschijningsvorm weer te geven van de administratieve geschillenbeslechting binnen het WVG-beleidsdomein. Waardevoller lijkt het meer veralgemeende vaststellingen te kunnen doen over de manier waarop deze wijze van geschillenbeslechting binnen WVG werd uitgewerkt. Daartoe werd ervoor geopteerd een selectie te maken die moet toelaten de diversiteit te schetsen en bestuderen. In het licht hiervan werd ervoor gekozen om als basisregelgeving of belangrijkste regelgeving ervaren regelgeving te includeren, hetzij voor het WVG-beleidsdomein in het algemeen (bv. regelgeving inzake de oprichting van een Adviescommissie voor het WVG-beleidsdomein), hetzij per sector. Ook werd bijzondere aandacht besteed aan recente regelgeving, vanuit de overweging dat deze de meest actuele visie weergeeft op het omgaan met geschillenbeslechting binnen WVG.

Deze bepalingen en de voorbereidende werken daarvan werden doorgenomen en de voor dit onderzoek relevante bepalingen werden daarbij uitgefilterd en ondergebracht in een werkdocument. Op basis van de bestudering en onderlinge vergelijking van de bepalingen van dat werkdocument

konden vaststellingen worden gedaan en opmerkingen en bedenkingen geformuleerd, die vervolgens in de tekst van dit onderzoek werden opgenomen.

## Hoofdstuk 2

### Situering: begripsvorming en algemene kenmerken

**20.** In geval van een geschil tussen een rechtsonderhorige en het bestuur omtrent beslissingen genomen of maatregelen en sancties opgelegd door het bestuur, vormt het administratief beroep een eerste mogelijkheid om dat geschil te beslechten.

Het administratief beroep kan worden gedefinieerd als een beroep dat wordt ingesteld bij een orgaan van het actief bestuur en ertoe strekt een beslissing van dat orgaan zelf, van een hiërarchisch ondergeschikt orgaan, van een onder toezicht staand orgaan of van een andere administratieve overheid, te doen intrekken, te vernietigen, te wijzigen of, indien geen dergelijke beslissing werd genomen, alsnog een beslissing te bewerkstelligen.<sup>25</sup>

**21.** Een eerste belangrijk kenmerk van deze vorm van beroep is dat het wordt ingesteld bij een orgaan van actief bestuur<sup>26</sup> en dus niet bij een rechtsprekend orgaan. Een logisch gevolg hiervan is dat de genomen beslissing door het administratief beroepsorgaan een administratieve overheidshandeling is en geen juridictionele beslissing.<sup>27</sup>

**22.** Het beroep richt zich tegen een beslissing van het aangesproken orgaan zelf, van een hiërarchisch ondergeschikt orgaan, van een onder toezicht staand orgaan of van een andere administratieve overheid. Het administratief beroep is dus steeds gericht tegen een administratieve overheidshandeling<sup>28</sup> of nog, tegen een eenzijdige bestuurlijke beslissing die beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen.<sup>29</sup>

**23.** Kenmerkend voor het administratief beroep is voorts ook dat het orgaan van actief bestuur dat zich uitspreekt over een administratief beroep, zowel over de legaliteits- als de opportuniteitsaspecten van de zaak kan oordelen. Het administratief beroep kan dus zowel betrekking hebben op rechtsgeschillen (waarvan de oplossing enkel middels toepassing van het recht kan worden bekomen), als op beleidsgeschillen (of belangengeschillen, waarbij de betwisting niet (uitsluitend) op grond van rechtsregels kan worden opgelost). Dit veronderstelt dat het administratief beroepsorgaan (mede) een beleidsoordeel kan vellen (in zoverre de administratie zelf ruimte had voor een beleidsoordeel).<sup>30</sup> Deze eigenschap heeft ook als gevolg dat de rechtsonderhorige die een administratief beroep instelt niet alleen argumenten kan aanhalen die betrekking hebben op de wettigheid van een beslissing, maar ook op de opportuniteit ervan.

---

<sup>25</sup> J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 1; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>26</sup> Met "actief bestuur" wordt bedoeld op administratieve overheden die worden gevisieerd in art. 14 RvS-wet (J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, 56), zie omtrent dit begrip *infra* nr. 170.

<sup>27</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 48.

<sup>28</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 48.

<sup>29</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, 57 (hierna verkort: J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*).

<sup>30</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 42; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 49-50; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946, p. 856.

**24.** In het kader van een administratief beroep, past het orgaan van actief bestuur tot slot de regelgeving toe zoals deze geldt op het moment van de uitspraak. Daarbij kan hij ook feitelijke elementen mee in rekening nemen die dateren van na het instellen van het beroep.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 47.

## Hoofdstuk 3

### Indeling van het administratief beroep

#### 1 Een dubbel criterium

25. Er bestaan verschillende vormen van administratieve beroepen. Traditioneel worden deze ingedeeld in verschillende categorieën op basis van een dubbel criterium: (1°) de aard van het orgaan dat wordt verzocht uitspraak te doen; (2°) het al dan niet voorhanden zijn van een uitdrukkelijke norm die de organisatie van het administratief beroep regelt.<sup>32</sup>

##### 1.1 Aard van het aangesproken orgaan van actief bestuur

26. Op basis van het eerste criterium, de aard van het orgaan van actief bestuur dat zich uitsprekt over het administratief beroep, kan een onderscheid worden gemaakt tussen het willig beroep, het hiërarchisch beroep, het beroep bij de toezichthoudende overheid en het beroep bij nog een andere overheid.

27. Het *willig beroep* is de vorm van administratief beroep waarbij de rechtsonderhorige zich richt tot het orgaan dat de oorspronkelijke beslissing heeft genomen met het verzoek die beslissing te wijzigen of ongedaan te maken. Heeft de administratie nagelaten een beslissing te nemen, dan verzoekt de rechtsonderhorige dit alsnog te doen.<sup>33</sup>

Het *hiërarchisch beroep* is het beroep waarbij de rechtsonderhorige zich richt tot de hiërarchisch meerdere van de ambtenaar die de beslissing nam of nagelaten heeft de beslissing te nemen. Het opzet bestaat er daarbij in dat die meerdere zijn bevoegdheid tot bevelen zou gebruiken om de ondergeschikte ertoe te bewegen zijn beslissing te herzien of een beslissing te nemen, dan wel dat de meerdere in de plaats van zijn ondergeschikte zou beslissen.<sup>34</sup> Deze vorm van beroep veronderstelt dat de beslissende ambtenaar een dergelijke hiërarchisch meerdere heeft, wat niet noodzakelijk het geval is.<sup>35</sup>

Het *beroep bij de toezichthoudende overheid* is te situeren in het kader van decentralisatie, waarbij bevoegdheden worden gedelegeerd aan (autonome) organen. Daarbij is er geen hiërarchische band met de delegerende overheid (en dus geen hiërarchisch toezicht), maar wel (indien daarin is voorzien) een administratief toezicht. Heeft de wet voorzien in administratief toezicht, dan kan de rechtsonderhorige zich tot de toezichthoudende overheid wenden om deze te vragen gebruik te maken van haar toezichtsbevoegdheid en desgevallend het besluit van het gedecentraliseerd bestuursorgaan te schorsen en/of vernietigen, haar de goedkeuring onthouden, een negatief advies te

---

<sup>32</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 947; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 257.

<sup>33</sup> D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 782; J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 35; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 948; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 257-258.

<sup>34</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 35; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 948; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 258.

<sup>35</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 53.

verlenen of geen machtiging te verlenen (afhankelijk van de bevoegdheid die de overheid heeft in het raam van het administratief toezicht).<sup>36</sup>

Het *beroep bij een andere overheid* tot slot, betreft dan het beroep bij een administratieve overheid die zich niet in een hiërarchische of toezichthoudende verhouding bevindt tot de administratie die de beslissing nam. Tot welke overheid de rechtsonderhorige zich kan richten, wordt bepaald door de toepasselijke norm (bv. tuchtcommissie).<sup>37</sup>

## 1.2 Al dan niet bestaan van een uitdrukkelijke norm

28. Op basis van het al dan niet aanwezig zijn van een norm die het beroep regelt, wordt het niet-georganiseerd beroep gescheiden van het georganiseerd beroep.<sup>38</sup>

Het *niet-georganiseerd* beroep is, zoals de term aangeeft, het beroep dat niet door een norm wordt geregeld. Het is bovendien evenmin van een dergelijke norm afhankelijk en kan steeds worden ingesteld, ook al stelt de toepasselijke norm de beroepsmogelijkheid niet expliciet in. Enige uitzondering op deze mogelijkheid steeds een dergelijk beroep in te stellen, is wanneer een norm deze beroepen zou uitsluiten. Het *georganiseerd* beroep, is dan het beroep dat geregeld is door of krachtens een norm. Het georganiseerd beroep vertoont eigen kenmerken, o.m. een verplichting voor de beroepsinstantie om zich uit te spreken en een verplichting van de rechtsonderhorige om deze beroepsvorm uit te putten alvorens naar de rechter te stappen, waarop we later nog dieper ingaan (*infra* nr. 55 e.v.).

## 2 Combinatie van criteria

29. De aard van het aangesproken orgaan en het al dan niet bestaan van een uitdrukkelijke norm zijn criteria die op een verschillend kenmerk van het beroep slaan. Het is dus mogelijk om de criteria tegelijk toe te passen.

30. Zo is een willig beroep steeds mogelijk, of nog, is een rechtsonderhorige niet afhankelijk van een norm die expliciet in deze beroepsmogelijkheid voorziet om deze te kunnen aanwenden. De rechtszoekende kan dus steeds het bestuursorgaan dat de oorspronkelijke beslissing genomen heeft vragen om zijn beslissing te wijzigen/ongedaan te maken of alsnog een beslissing te nemen. Niets belet echter dat een georganiseerd beroep wordt ingericht bij het orgaan dat de oorspronkelijke beslissing heeft genomen, in welk geval van een georganiseerd willig beroep sprake is.<sup>39</sup> Hetzelfde geldt voor het hiërarchisch beroep en het beroep bij de toezichthoudende overheid: beide kunnen steeds worden ingesteld (vooropgesteld dat er een hiërarchische verhouding dan wel een toezichtsverhouding bestaat), ook zonder dat een norm hierin uitdrukkelijk voorziet. Tegelijk kan de

---

<sup>36</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 53-54; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 259-260.

<sup>37</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 36; J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 3; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 260.

<sup>38</sup> K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 260.

<sup>39</sup> Een "georganiseerd willig beroep is dus geen *contradictio in terminis*", J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 37.

regelgever evenwel (diverse aspecten van) dit beroep regelen, in welk geval deze beroepsvormen een georganiseerd karakter hebben.<sup>40</sup>

Betreft het een niet-georganiseerd beroep, dan zijn vanzelfsprekend de kenmerken van het georganiseerd beroep niet aanwezig. Zo is de beroepsinstantie niet verplicht om zich over het niet-georganiseerd beroep uit te spreken en is de rechtsonderhorige niet verplicht dit beroep aan te wenden alvorens naar de rechter te stappen, wat kenmerken zijn van het georganiseerd beroep (*infra* nr. 55 e.v.).

---

<sup>40</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 37 en 146-147.





## Hoofdstuk 4

### (Een zoektocht naar) de indeling van het administratief beroep binnen het WVG-beleidsdomein

#### 1 Opzet

31. In het vorige hoofdstuk werd duidelijk welke verschillende vormen van administratief beroep kunnen worden onderscheiden. Hierop voortbouwend, heeft dit hoofdstuk tot doel te onderzoeken welke vormen van beroep voorkomen binnen het WVG-beleidsdomein. Daarbij staat de vraag naar het al dan niet voorhanden zijn van een georganiseerd administratief beroep centraal, gezien het gegeven dat deze beroepsvorm eigen kenmerken vertoont.

#### 2 Niet-georganiseerd administratief beroep binnen WVG

32. Omtrent de vraag in hoeverre binnen het WVG-beleidsdomein vormen van niet-georganiseerd beroep kunnen bestaan, kunnen we kort zijn. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, is het immers steeds mogelijk om een (niet-georganiseerd) willig en hiërarchisch beroep in te stellen, buiten het bestaan van elke norm om. Enige uitzondering op deze mogelijkheid steeds een dergelijk beroep in te stellen, is wanneer een norm deze beroepen zou uitsluiten. Behoudens het bestaan van een expliciete wettelijke uitsluiting, belet niets dat de rechtsonderhorige naar het beslissingsnemende orgaan/de hiërarchisch meerdere van de ambtenaar stapt met de vraag de genomen beslissing te wijzigen of ongedaan te maken. We kunnen er ons bijgevolg toe beperken te vermelden dat deze vormen van administratief beroep steeds een optie zijn binnen WVG. Op de verhouding tussen dit niet-georganiseerd administratief beroep en het georganiseerd administratief beroep, gaan we verderop dieper in (*infra* nr. 94 e.v.).

#### 3 Georganiseerd administratief beroep binnen WVG?

33. De centrale vraag is dus in hoeverre er binnen WVG ook een georganiseerde vorm van administratief beroep bestaat. Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten we de kenmerken van het georganiseerd beroep nog helder stellen. In dit onderdeel wensen we daarom het theoretisch kader van het georganiseerd administratief beroep op te bouwen én de actuele regelgeving binnen WVG hieraan af te toetsen.

34. Kijken we naar de actuele regelgeving binnen WVG, dan is een eerste en belangrijke vaststelling dat daarin veeleer ‘bezwaar’procedures dan ‘beroeps’procedures worden georganiseerd.<sup>41</sup> De belangrijkste daarvan (minstens in kwantiteit) is de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie voor

---

<sup>41</sup> Zo wordt onder meer de mogelijkheid voorzien om een bezwaarschrift in te dienen in art. 6-8, 12, 13, 15, 17, 22, 33, 35, 37, 38, 39, 41 en 49 Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen; art. 25-26, 42-44 en 46 besluit betreffende het algemeen welzijnswerk; art. 20 decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters en art. 108-112 Procedurebesluit van 9 mei 2014 inzake vergunning en subsidies gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters; art. 15-16 en 18 Besluit erkenning en subsidiëring ondersteuningsteams.

Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers. We gaan hierop ook uitgebreid in, onderzoeken de kenmerken van deze bezwaarprocedure en toetsen af of deze kenmerken al dan niet een georganiseerd administratief beroep uitmaken. Vervolgens gaan we nog na in hoeverre er nog andere bezwaarprocedures te vinden zijn in de actuele WVG-regelgeving.

### **3.1 Normatieve regeling bezwaarprocedure bij de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers**

**35.** Om met kennis van zaken van start te kunnen gaan, brengen we eerst de organisatie van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers (hierna: Adviescommissie WVG) in kaart.

- Inhoud en verloop bezwaarprocedure

**36.** Artikel 12 Decreet Adviescommissie WVG bepaalt:

“Er wordt een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers opgericht, hierna de commissie te noemen.

De commissie heeft als opdracht aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de bijstand aan personen en voor het gezondheidsbeleid, advies uit te brengen over het bezwaar tegen een van de volgende beslissingen die, met betrekking tot een voorziening van welzijn, volksgezondheid en gezin of een onderdeel ervan, door het departement of een agentschap van het beleidsdomein zijn genomen, of tegen het voornemen om een van de volgende beslissingen te nemen, dat door het departement of door het agentschap wordt geuit en formeel wordt betekend :

1° de weigering om een toelating, een vergunning of een erkenning te verlenen, te verlengen of te wijzigen;

2° de gedwongen wijziging, de schorsing, de opheffing of de intrekking van een toelating, een vergunning of een erkenning;

3° de sluiting;

4° de weigering, vermindering, stopzetting of terugvordering van een subsidie voor kinderopvanglocaties.

De commissie behandelt het bezwaar tegen de weigering van een attest naar aanleiding van een herscreening als bedoeld in artikel 14, § 5, van het decreet van 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg.”

De Adviescommissie WVG heeft dus als taak advies uit te brengen aan de minister over het bezwaar tegen (een voornemen van) een van de opgesomde, voor de voorziening steeds negatieve, beslissingen genomen door het departement of een agentschap binnen het WVG-beleidsdomein.

Kijken we naar de sectorale regelgeving, dan stellen we inderdaad de inrichting vast van een bezwaarmogelijkheid bij de Adviescommissie WVG tegen de in het oprichtingsdecreet opgesomde

negatieve beslissingen, nl. (1) de weigering om een toelating/vergunning/erkenning te verlenen/verlengen/wijzigen<sup>42</sup>; (2) de gedwongen wijziging/schorsing/opheffing/intrekking van een toelating/vergunning/erkenning;<sup>43</sup> (3) de sluiting<sup>44</sup> en (4) de weigering/vermindering/stopzetting/terugvordering van een subsidie voor kinderopvanglocaties<sup>45</sup>.

In de sectorale regelgeving blijkt overigens nog tegen andere beslissingen in een bezwaarmogelijkheid bij de Adviescommissie WVG te zijn voorzien. Zo treffen we de mogelijkheid aan om bezwaar in te stellen tegen een voornemen tot het opleggen van een dwingende maatregel aan een (deel van/activiteit van) een ziekenhuis bij niet-naleving (ondanks een aanmaning) van de erkenningsnormen.<sup>46</sup>

**37.** Het bezwaar wordt ingediend bij het departement of het agentschap van het beleidsdomein WVG dat de oorspronkelijke beslissing of het voornemen daartoe genomen heeft. Deze entiteit beoordeelt de ontvankelijkheid en bezorgt het bezwaar, indien het ontvankelijk is, aan (het secretariaat van) de Adviescommissie WVG, samen met het administratieve dossier.<sup>47</sup> Vervolgens behandelt de (bevoegde kamer van de) Adviescommissie het bezwaar, waarbij ze de beslissingnemende entiteit hoort en desgevallend ook de indiener van het bezwaar (verplicht op diens vraag of op eigen initiatief) en Zorginspectie (op eigen initiatief of facultatief op verzoek van de indiener van het bezwaar of van de beslissingnemende entiteit).<sup>48</sup> Het advies wordt vervolgens bezorgd aan de bevoegde minister, de beslissingnemende entiteit en de indiener van het bezwaar, uiterlijk 75 dagen (behoudens verlenging) na ontvangst van het bezwaarschrift door de commissie, tenzij de toepasselijke sectorale regelgeving in een afwijkende regeling zou voorzien. Het advies van de Adviescommissie WVG kan betrekking

---

<sup>42</sup> Zie o.m. art. 25-26 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk (bezwaar tegen voornemen tot weigeren van toekenning van erkenning); art. 22 en 111 Procedurebesluit van 9 mei 2014 inzake vergunning en subsidies gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters (bezwaar tegen beslissing tot (gedeeltelijke) toekenning of tot weigering van een vergunning); art. 48 (bezwaarmogelijkheid binnen erkenningsprocedure van voorzieningen, woonzorgnetwerken en verenigingen) en 57 (bezwaarmogelijkheid binnen procedure voorlopige erkenning van ouderenvoorzieningen en verlenging daarvan) Woonzorgdecreet en art. 8, 13 en art. 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen; art. 4 (voornemen tot weigering van de voorlopige erkenning van een ziekenhuis(dienst)), art. 12 (voornemen tot weigering erkenning van ziekenhuis(dienst)), art. 13 (voornemen tot weigering erkenning ziekenhuisonderdeel/samenwerkingsvorm) Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen.

<sup>43</sup> Zie o.m. art. 42-44 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk (bezwaar tegen voornemen tot intrekking van erkenning); art. 48 (bezwaarmogelijkheid binnen erkenningsprocedure van voorzieningen, woonzorgnetwerken en verenigingen) en 73 (bezwaarmogelijkheid binnen procedure tot wijziging, schorsing en intrekking van de erkenning ingeval van niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden door de erkende voorzieningen, woonzorgnetwerken of verenigingen) Woonzorgdecreet en art. 20 en art. 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen; art. 15 (bezwaar tegen voornemen tot schorsing of weigering van verlening van erkenning) en art. 17 (bezwaar tegen voornemen tot schorsing of intrekking van erkenning van ziekenhuis(dienst/onderdeel) of samenwerkingsvorm) Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen.

<sup>44</sup> Art. 74, tweede lid Woonzorgdecreet (bezwaarmogelijkheid in procedure sluiting van niet-erkend woonzorgcentrum); en art. 30 en 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen; art. 49 Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen.

<sup>45</sup> Art. 72 (bezwaar tegen gedeeltelijke toekenning of weigering van de subsidiebelofte) en 103 (bezwaar tegen gedeeltelijke toekenning of weigering van de subsidie) Procedurebesluit van 9 mei 2014 inzake vergunning en subsidies gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters.

<sup>46</sup> Art. 22 Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen.

<sup>47</sup> Art. 7 Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

<sup>48</sup> Art. 10 Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

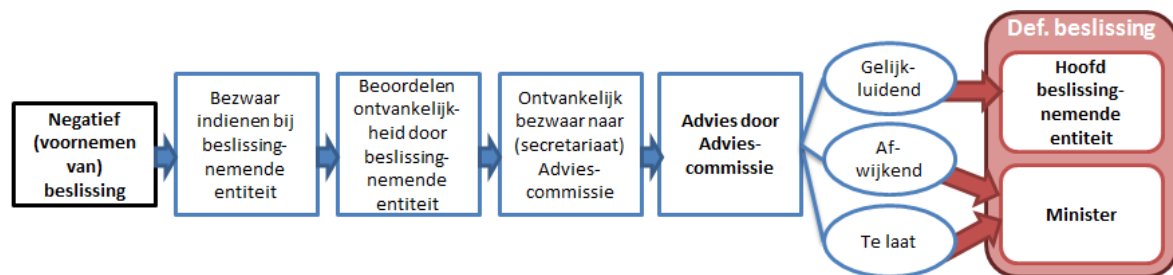
hebben op de inhoudelijke en formele aspecten van het bezwaar en het (voornemen van) beslissing waartegen het bezwaar is ingediend en is gemotiveerd.<sup>49</sup>

Over het bezwaar kan pas een definitieve beslissing worden genomen na ontvangst van het advies van de Adviescommissie WVG, tenzij de termijn verstreken is waarbinnen het advies moest worden gegeven.<sup>50</sup> Wie de definitieve beslissing neemt, is afhankelijk van de inhoud van het advies. Is het advies van de Adviescommissie WVG gelijklopend met het (voornemen van) beslissing, dan wordt de definitieve beslissing genomen door het hoofd van de entiteit die de oorspronkelijke beslissing nam. Wijkt het advies evenwel af van het oorspronkelijke (voornemen van) beslissing, dan moet de definitieve beslissing genomen worden door de bevoegde minister. In dat geval bezorgt de beslissingnemende entiteit na de ontvangst van het advies, het bezwaarschrift en het administratieve dossier aan de bevoegde minister. De minister moet eveneens de definitieve beslissing nemen wanneer de Adviescommissie WVG geen (tijdig) advies heeft verleend.<sup>51</sup>

De definitieve beslissing wordt binnen 2 maanden na ontvangst van het advies van de Adviescommissie WVG meegedeeld aan de indiener van het bezwaar, tenzij de toepasselijke regelgeving het anders bepaalt. Heeft de Adviescommissie echter geen (tijdig) advies verleend, dan wordt de definitieve beslissing genomen binnen 3 maanden na het verstrijken van de adviestermijn.<sup>52</sup>

Er zijn specifieke bepalingen van toepassing op de behandeling van bezwaarschriften van kandidaat-pleegzorgers of pleegzorgers.<sup>53</sup>

Dit levert volgend procedureverloop op:



- Afwezigheid van bezwaar

**38.** De Adviescommissie WVG spreekt zich enkel uit indien er een bezwaar werd ingediend. Dient de voorziening geen bezwaar in tegen het negatief (voornemen van) beslissing, dan wordt geen advies gegeven. Om te bepalen wat het gevolg is van het ontbreken van een bezwaar, moet worden gekeken naar wat de relevante sectorale regelgeving daaromtrent bepaalt. In zoverre het een negatief voornemen van beslissing betreft, is het immers nodig dat dit voornemen nog wordt omgezet in een definitieve beslissing.

De sectorale regelgeving voorziet vaak dat een voornemen van beslissing bij afwezigheid van bezwaar van rechtswege geacht wordt de definitieve weigeringsbeslissing te zijn. Deze definitieve weigeringsbeslissing kan dan nog (aangetekend) ter kennis worden gebracht aan de voorziening.

Zo lezen we in de actuele WVG-regelgeving:

<sup>49</sup> Art. 12 Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

<sup>50</sup> Art. 15 Decreet Adviescommissie WVG; art. 22 § 1 Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

<sup>51</sup> Art. 22 § 2-3 Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

<sup>52</sup> Art. 22 § 2-3 Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

<sup>53</sup> Zie art. 23/1 en verder Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG.

- “Als het centrum geen bezwaarschrift heeft ingediend binnen de termijn, vermeld in het eerste lid, wordt na het verstrijken van die termijn het voornemen van de secretaris-generaal [tot weigering van de erkenning] van rechtswege geacht een weigeringsbeslissing van de secretaris-generaal te zijn. De administratie brengt het centrum daarvan op de hoogte met een aangetekende brief binnen zestig dagen na het verstrijken van die termijn.” (Art. 26 besluit betreffende het algemeen welzijnswerk)
- “Als de beheersinstantie geen bezwaarschrift indient binnen een maand na de ontvangst van de aangetekende zending, vermeld in artikel 8, wordt na het verstrijken van die termijn het voornemen van de administrateur-generaal [tot weigering van de erkenning] van rechtswege geacht een weigeringsbeslissing van de administrateur-generaal te zijn. Het agentschap brengt de beheersinstantie binnen één maand na het verstrijken van die termijn aangetekend met kennisgeving van ontvangst daarvan op de hoogte.” (Art. 9 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen)<sup>54</sup>
- Als er geen bezwaarschrift is ingediend binnen 30 dagen na ontvangst van de aangetekende zending (...) wordt na het verstrijken van die termijn het voornemen [tot weigering van de voorlopige erkenning] van de administrateur-generaal geacht van rechtswege een weigeringsbeslissing te zijn. Het agentschap brengt de beheersinstantie binnen 1 maand na het verstrijken van die termijn met een aangetekende zending op de hoogte. (Art. 8 Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen<sup>55</sup>)
- “(...) De termijn gaat in de dag na de ontvangst van het voornemen. Na die termijn wordt er onweerlegbaar van uitgegaan dat de initiatiefnemer het voornemen aanvaardt en wordt het voornemen [tot weigering van de (verlenging van de) voorafgaande vergunning] van rechtswege geacht de definitieve beslissing te zijn. (Art. 6 § 1 Besluit voorafgaande vergunning woonzorgvoorzieningen)  

Opvallend hier is de afwezigheid van een bepaling die nog voorziet in de kennisgeving van deze beslissing aan de voorziening. Om redenen van rechtszekerheid zou een dergelijke kennisgeving nochtans wenselijk zijn.
- “De initiatiefnemer kan (...) tegen die beslissing of dat voornemen met een aangetekende brief een gemotiveerd bezwaarschrift indienen bij het agentschap. (...) Na die termijn wordt er onweerlegbaar vermoed dat de initiatiefnemer het voornemen aanvaardt en wordt het voornemen van rechtswege

---

<sup>54</sup> Zie daarnaast ook art. 14 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen, waarin hetzelfde wordt voorzien bij afwezigheid van bezwaar tegen een voornemen tot weigering van een voorlopige erkenning van ouderenvoorzieningen: “Als de beheersinstantie geen bezwaarschrift indient binnen een maand na ontvangst van de aangetekende zending, vermeld in artikel 13, wordt na het verstrijken van die termijn het voornemen van de administrateur-generaal van rechtswege geacht een weigeringsbeslissing van de administrateur-generaal te zijn. Het agentschap brengt de beheersinstantie binnen één maand na het verstrijken van die termijn aangetekend met kennisgeving van ontvangst, daarvan op de hoogte.

<sup>55</sup> Naar deze procedure wordt vervolgens verwezen in art. 12 (voornemen tot weigering van de erkenning van een ziekenhuis of een ziekenhuisdienst), 13 (voornemen tot weigering van de erkenning van ziekenhuisonderdelen en samenwerkingsvormen), 15 (voornemen tot schorsing of weigering van de verlenging van de erkenning), 17 (voornemen tot schorsing of intrekking erkenning), 22 (voornemen tot het opleggen van een dwingende maatregel), 33 (voornemen tot weigering van de toekenning van een voorlopige erkenning), 35 (voornemen tot weigering verlening voorlopige erkenning), 37 (voornemen tot weigering van de erkenning), 38 (voornemen tot weigering van de erkenning), 39 (voornemen tot weigering van de verlenging van de erkenning), 41 (voornemen om de erkenning te schorsen of om de erkenning in te trekken) en 49 (voornemen van bevel tot sluiting) Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen.

geacht de definitieve beslissing te zijn. (Art. 16 Besluit voorafgaande vergunning centra voor kortverblijf en woonzorgcentra)

Hier kan dezelfde opmerking worden gemaakt als bij de voorgaande bepaling.

**39.** We stellen vast dat in bepaalde gevallen in de actuele regelgeving evenwel geen gebruik wordt gemaakt van een dergelijke omzetting van rechtswege van het voornemen in een definitieve beslissing. In een dergelijk geval zal de definitieve beslissing noodzakelijkerwijze moeten worden genomen en ter kennis gebracht aan de voorziening. Het lijkt voor de hand te liggen dat in beginsel de definitieve beslissing dezelfde is als het voornemen van beslissing; indien de beslissing nadeliger zou zijn, moet worden aangenomen dat daartegen een nieuwe bezwaarmogelijkheid openstaat.

Een belangrijk verschil met de situatie waarin gebruik wordt gemaakt van de techniek van de omzetting van rechtswege is evenwel dat, indien de administratie nalaat de beslissing ter kennis te brengen van de voorziening, het voornemen van beslissing geen uitwerking krijgt. Zeker in de gevallen waarin het oorspronkelijk voornemen geen betrekking heeft op een (weigering van) toekenning van een vergunning, erkenning... maar waarbij het oorspronkelijk voornemen van beslissing integendeel betrekking heeft op (de intrekking... van) een *eerder toegekende*<sup>56</sup> vergunning, erkenning, subsidie, lijkt ons een afwezigheid van een omzetting van rechtswege (en dus steeds een kennisgeving van de definitieve beslissing, bij gebreke waarvan de oorspronkelijke vergunning... behouden blijft) de rechtszekerheid ten goede te komen.

Zo lezen we in de regelgeving bijvoorbeeld:

- “Als het centrum geen bezwaarschrift heeft ingediend conform artikel 43, wordt de definitieve beslissing van de secretaris-generaal *omtrent het intrekken van de erkenning* uiterlijk zestig dagen na het verstrijken van de termijn, vermeld in artikel 43, eerste lid door de administratie aan het centrum betekend met een aangetekende brief. Als de beslissing van de secretaris-generaal niet aan het centrum wordt betekend binnen die termijn, blijft het centrum erkend.” (Art. 44 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk)
- “Als de beheersinstantie geen bezwaarschrift indient binnen een maand na de ontvangst van de aangetekende zending, vermeld in artikel 20, wordt na het verstrijken van die termijn een beslissing van de administrateur-generaal tot *wijziging, schorsing of intrekking van de erkenning* aangetekend met kennisgeving van ontvangst, aan de beheersinstantie bezorgd.” (art. 21. Besluit procedures woonzorgvoorzieningen)
- “Als de inrichtende macht geen bezwaarschrift heeft ingediend [tegen het voornemen van de administrateur-generaal om de erkenning of de verlenging ervan te weigeren] (...), wordt de beslissing van de administrateur-generaal om de erkenning of de verlenging ervan te weigeren, aan de inrichtende macht betekend. De administratie betekent die beslissing met een aangetekende brief

---

<sup>56</sup> De afwezigheid van een omzetting van rechtswege beperkt zich evenwel niet tot deze situatie waarin wordt geraakt aan een eerder toegekende vergunning/erkenning/subsidie, zie het geciteerde artikel 16 Besluit erkenning en subsidiëring ondersteuningsteams dat ook een bezwaar tegen een *toekenning* van erkenning betreft. Omgekeerd doet zich ook een omzetting van rechtswege voor bij gebrek aan bezwaar bij een voornemen tot *intrekking* van een erkenning (zie voetnoot 55), wat ons dus minder wenselijk lijkt.

binnen dertig dagen na het verstrijken van de [bezwaar]termijn, vermeld in § 1, eerste lid.” (art. 26bis §2 Besluit erkenningsvoorwaarden en subsidiënormen voorzieningen bijzondere jeugdbijstand)

- “Als de aanvrager een bezwaarschrift indient [tegen een voornemen tot weigering van de (verlening van de) erkenning], wordt de bezwaarprocedure doorlopen en wordt nadien een beslissing genomen. Binnen dertig kalenderdagen na het doorlopen van de bezwaarprocedure *of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de bezwaarprocedure doorlopen moet worden*, wordt de beslissing met een aangetekende zending aan de aanvrager betekend. (artikel 16 Besluit erkenning en subsidiëring ondersteuningsteams)

Enkel in de eerste bepaling wordt expliciet voorzien dat bij afwezigheid van de betekening van de beslissing, de erkenning behouden blijft. Zoals reeds aangegeven, zijn wij van mening dat bij afwezigheid van een omzetting van rechtswege (waar we in het geval van een voornemen van beslissing die raakt aan een eerder toegekende vergunning, erkenning... de voorkeur aan geven) en bij afwezigheid van een kennisgeving van de definitieve beslissing, de vergunning/erkenning... behouden blijft, ook dus zonder de expliciete vermelding ervan. Dit neemt niet weg dat de vermelding ervan wel duidelijkheid en dus rechtszekerheid biedt voor de rechtsonderhorige.

Het is in ieder geval aan te bevelen dat de sectorale regelgeving zich uitspreekt over de gevolgen van het ontbreken van een bezwaar. In geval van het ontbreken van enige regeling kan van een omzetting van rechtswege geen sprake zijn. Het lijkt dan ook nodig dat in de gevallen waarin in de regelgeving niets zou worden bepaald, de definitieve beslissing na het verstrijken van de bezwaartermijn ter kennis moet worden gebracht van de voorziening.

**40.** Het bezwaar is tot slot niet altijd gericht tegen een voornemen van beslissing. Naargelang de sectorale regelgeving kan het bezwaar immers ook een negatieve beslissing betreffen. In een dergelijk geval is, bij afwezigheid van bezwaar, geen omzetting meer nodig.<sup>57</sup>

- Conclusie

**41.** Samenvattend kunnen dus twee hypothesen worden onderscheiden. Ofwel (1) betreft het oorspronkelijk besluit van de administratie een voornemen van beslissing. Wordt daartegen bezwaar aangetekend, dan zal na advies van de Adviescommissie WVG een definitieve beslissing worden genomen. Wordt geen bezwaar aangetekend, dan wordt de voorlopige beslissing (al dan niet van rechtswege) omgezet in een definitieve beslissing. (2) Betreft het oorspronkelijk besluit echter een (definitieve) beslissing, dan zal na advies een (mogelijk andere) definitieve beslissing worden genomen. Wordt geen bezwaar aangetekend, dan blijft de oorspronkelijke definitieve beslissing behouden.

---

<sup>57</sup> Zo lezen we in het Procedurebesluit van 9 mei 2014 inzake vergunning en subsidies gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters dat tegen een *beslissing* tot gedeeltelijke toekenning of tot weigering van een vergunning voor gezinsopvang of groepsopvang bezwaar kan worden aangetekend (art. 22). Wat dit bezwaar betreft voorziet het besluit enkel dat “De organisator kan uiterlijk dertig kalenderdagen na de kennisgeving van de beslissing, vermeld in artikel 20, 70 en 101, bezwaar aantekenen bij Kind en Gezin met een aangetekende brief. De aangetekende brief moet de volgende gegevens bevatten: (...). (art. 108) Kind en Gezin (...) beslist over de ontvankelijkheid van het bezwaar (...). (art. 109) Het bezwaar is ontvankelijk als het bezwaar aan de volgende voorwaarden voldoet. (...) (art. 110) Het bezwaar wordt ten gronde behandeld volgens de regels die zijn vastgelegd in of ter uitvoering van [Decreet Adviescommissie WVG] (art. 111). Van een omzetting is dus geen sprake.

Het lijkt ons aangewezen hier nog een paar elementen te benadrukken wat deze bezwaarprocedure betreft, teneinde de juiste kadering van deze procedure te garanderen. Gezien het belang van het advies, hebben we gesproken van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG. Daarbij willen we in herinnering brengen dat dit advies maar de helft van het verhaal is. Zoals bij de bespreking van het verloop van de bezwaarprocedure aangegeven, moet na het advies immers nog een definitieve beslissing worden genomen door (naargelang de aard van het advies) het hoofd van de beslissingnemende instantie dan wel de minister. Het is dus niet de adviescommissie die de definitieve beslissing neemt. Ook wordt het bezwaar niet ingediend bij de adviescommissie, wel bij de beslissingnemende administratie, die de ontvankelijkheid van het bezwaar beoordeelt en dit nadien overmaakt aan de Adviescommissie WVG.

**42.** Met zekerheid kan worden vastgesteld dat er dus een norm bestaat die deze bezwaarprocedure regelt, waarbij we de inhoud van deze norm in het voorgaande hebben onderzocht. Vraag is nu of dit voldoende is om deze bezwaarprocedure ook als een georganiseerd administratief beroep te bestempelen, met alle implicaties die deze kwalificatie met zich meebrengt. Op deze vraag gaan we hierna in.

### **3.2 Kwalificatie als georganiseerd administratief beroep: opbouw theoretisch kader en toetsing**

**43.** Onze bedoeling bestaat erin een theoretisch kader op te bouwen omtrent de vraag wanneer een administratief beroep als georganiseerd wordt gekwalificeerd. Om te bepalen of inderdaad sprake is van een georganiseerd administratief beroep, zijn er twee opties. De eerste optie bestaat erin dat kan worden vastgesteld dat de wetgever de wil had een georganiseerd administratief beroep in te stellen. Is het niet mogelijk om zich te steunen op de wil van de wetgever, dan bestaat de tweede optie erin zelf na te gaan of de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep vervuld zijn.<sup>58</sup> Hierna gaan we op beide opties in. Tegelijk toetsen we dit opgebouwd theoretisch kader af aan de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG.

Deze simultane aanpak moet toelaten om waar nodig of nuttig accenten te leggen bij de opbouw van het theoretisch kader en onnodige herhalingen te vermijden. De keuze om de opbouw van het theoretisch kader en de aftoetsing van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG eraan simultaan door te voeren, staat er niet aan in de weg dat het opgebouwd theoretisch kader op zichzelf staat en op elke andere bezwaar- of beroepsprocedure (binnen WVG of daarbuiten) kan worden toegepast. Zo zullen we verder in dit onderzoek nog andere bezwaarprocedures binnen WVG (verkenkend) aan dit kader toetsen. Ook bij een toekomstige toepassing van het theoretisch kader op een andere procedure waarvan de kwalificatie wordt nagegaan, kan de toepassing die hier wordt gemaakt op de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG nog steeds nuttig zijn, als illustratie van hoe bij deze toetsing concreet kan worden te werk gegaan.

#### **3.2.1 Wil wetgever?**

**44.** Om te onderzoeken of een (bezwaar)procedure een georganiseerd administratief beroep uitmaakt, wordt eerst nagegaan of de wetgever de wil daartoe heeft te kennen gegeven bij het uitvaardigen van de regeling inzake de bezwaarprocedure, hetzij in de tekst van de regelgeving zelf, hetzij in de voorbereidende werken.

---

<sup>58</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 53.



45. Volgen we deze eerste optie bij de hiervoor weergegeven bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, dan stellen we vast dat uit de tekst van de wet zelf hieromtrent niets af te leiden valt.<sup>59</sup> Er moet dus worden gekeken naar de voorbereidende werken.

46. In de toelichting bij het decreet waarbij de Adviescommissie WVG werd opgericht, lezen we onder meer dat “De commissie heeft als opdracht advies uit te brengen over het bezwaar tegen een voornemen (...)”<sup>60</sup>. De toelichting beperkt zich in belangrijke mate tot het herhalen van de inhoud van de regelgeving. Er kan bijgevolg niet veel uit worden afgeleid wat betreft het opzet van de wetgever.

Wel op te merken is dat in herinnering wordt gebracht dat de Adviescommissie in de plaats komt van de voordien bestaande Vlaamse Adviesraad voor de erkenning van verzorgingsvoorzieningen (VAR) en van de adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden (ABC).<sup>61</sup> Het is dan ook interessant de voorbereidende werken van de oprichtingsdecreten van deze VAR en ABC te bekijken. Immers, mocht daaruit blijken dat de wetgever deze procedure bij de VAR en ABC als een georganiseerd administratief beroep benaderde, is dat een belangrijke aanwijzing dat de Adviescommissie, als opvolger, hetzelfde karakter zou hebben.

In de voorbereidende werken van de ABC lezen we dat “een adviserende beroepscommissie opgericht [zal] worden die juist tot doel heeft een *beroepsinstantie* te zijn tegen mogelijke beslissingen met betrekking tot weigering van erkenning, weigering tot wijziging of verlenging van erkenning of sluiting van een voorziening”<sup>62</sup> De opdracht van deze ABC was voorts dezelfde als van de Adviescommissie WVG, nl. “deze adviserende beroepscommissie heeft als opdracht de regering te adviseren met betrekking tot specifieke procedures ten aanzien van individuele organisaties: weigering van een erkenning, weigering van wijziging van erkenning of sluiting van een voorziening”.<sup>63</sup> Het gebruik van de term *beroepsinstantie* zou eventueel kunnen worden gezien als een (erg voorzichtig) *pro*-argument.

Kijken we naar de voorbereidende werken van de VAR echter, dan lezen we dat “Wanneer de Vlaamse regering een voornemen geuit heeft om een vergunning of toelating te weigeren, een erkenning, verlenging of wijziging van erkenning te weigeren, een erkenning in te trekken of te schorsen, een voorziening of een deel ervan te sluiten, dan kan de betrokken voorziening zich wenden tot deze Adviesraad met het verzoek advies uit te brengen over de problematiek. (...) De Adviesraad brengt dan advies uit aan de regering met het oog op het nemen van een definitieve beslissing door de regering, *wat de verzorgingsvoorziening niet belet de wettelijk voorziene beroepsinstantie te vatten*.”<sup>64</sup> Dit lijkt net de bedoeling een georganiseerd beroep in te stellen tegen te spreken, of in ieder geval, niet te bevestigen en dus een (voorzichtig) *contra*-argument te zijn voor de wil een georganiseerd beroep in te stellen.

---

<sup>59</sup> Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld art. II.384 e.v. Codex Hoger Onderwijs, bekrachtigd door B.VI.Reg. 11 oktober 2013 tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, BS 27 februari 2014. Daarin wordt bepaald inzake een negatief accreditatiebesluit genomen voor het einde van het academiejaar 2012-2013: “§1 Iedere belanghebbende kan bij de Vlaamse Regering *een georganiseerd beroep* instellen tegen een beslissing van de accreditatieorganisatie waarbij aan een opleiding de accreditatie wordt onthouden. (...)”.

<sup>60</sup> MvT Decreet Adviescommissie WVG, 7-8 en 13.

<sup>61</sup> MvT Decreet Adviescommissie WVG, 8 en 13.

<sup>62</sup> MvT Oprichtingsdecreet ABC, 3 (eigen cursivering).

<sup>63</sup> MvT Oprichtingsdecreet ABC, 4 en 10.

<sup>64</sup> MvT Oprichtingsdecreet VAR, 6 (eigen cursivering).

47. Bestudering van de voorbereidende werken van de Adviescommissie WVG en van de voorgangers ervan (ABC en VAR) laat dus niet toe een sluitende conclusie te trekken op basis van de wil van de wetgever omtrent de aard van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG.

### 3.2.2 Kenmerken georganiseerd administratief beroep en toetsing

48. Wanneer niet kan worden teruggevallen op de wil van de wetgever, moet aan de hand van de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep worden onderzocht of de procedure, hier de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, aan deze kenmerken voldoet. Dat veronderstelt dat eerst wordt onderzocht wat de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep zijn.

49. Er bestaat geen wettelijke definitie van het georganiseerd administratief beroep. In de rechtsleer zijn verschillende omschrijvingen terug te vinden.<sup>65</sup> De Raad van State heeft het begrip omschreven als “een beroep (...) waarbij de overheid tot wie het is gericht 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”.<sup>66</sup>

Omwille van een “diversiteit van omschrijvingen” heeft GORIS in haar diepgaand onderzoek omtrent het georganiseerd administratief beroep, een reeks criteria vooropgesteld en onderzocht die moeten voldaan zijn opdat van een georganiseerd beroep sprake zou zijn.<sup>67</sup> Wij baseren ons daarop om hierna deze verschillende criteria te verduidelijken en deze vervolgens af te toetsen aan de procedure voor de Adviescommissie WVG.

50. Eerst herhalen en toetsen we kort de kenmerken van het bestuurlijk (en dus ook het georganiseerd bestuurlijk) beroep, om vervolgens in te gaan op de specifieke kenmerken van het georganiseerd bestuurlijk beroep.

#### 3.2.2.1 Kenmerken van het administratief beroep<sup>68</sup>

51. Ten eerste moet het beroep worden *ingesteld bij een orgaan van actief bestuur* (*supra* nr. 21). Met “actief bestuur” wordt bedoeld op de administratieve overheden die worden geïndiceerd in art. 14 RvS-wet.<sup>69</sup>

De bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG voldoet hieraan. Het bezwaar wordt immers gericht tot de beslissingnemende instantie, een administratieve overheid, en na het advies moet de definitieve beslissing worden genomen door het hoofd van de beslissingnemende instantie dan wel de minister (*supra* nrs. 37 en 41).

52. Het beroep moet vervolgens *gericht zijn tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling* (*supra* nr. 22), wat eveneens het geval is in het kader van de hier onderzochte bezwaarprocedure. Bezwaar wordt immers ingediend tegen de in de regelgeving opgesomde (voor de voorziening negatieve) eenzijdige bestuurlijke beslissingen die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.

53. Het beroep moet ook *strekken tot de intrekking, nietigverklaring of (in principe) de wijziging van de initiële beslissing*. ‘In principe’, omdat het ook mogelijk is dat het beroepsorgaan niet de

---

<sup>65</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 53-55 en verwijzingen aldaar.

<sup>66</sup> RvS 4 juni 2002, nr. 107.317, overw. 3. Zie ook RvS 6 september 2010, nr. 207.229, overw.7.

<sup>67</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 54 en 55 e.v.

<sup>68</sup> Zie J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 55-58.

<sup>69</sup> Zie omtrent dit begrip ‘administratieve overheid’ *infra* nr. 170.

bevoegdheid heeft de beslissing te wijzigen. Het kan meer bepaald voorkomen dat een beroepsinstantie binnen een georganiseerd beroep toch een louter adviserende bevoegdheid heeft.<sup>70</sup>

We kunnen hier evenwel al vaststellen dat de hier onderzochte bezwaarprocedure verder gaat dan enkel een adviserende bevoegdheid en wel degelijk strekt tot de intrekking of wijziging van de initiële beslissing. Immers, de Adviescommissie WVG beperkt zich weliswaar tot het geven van advies, maar vervolgens moet verplicht een beslissing worden genomen door het hoofd van de beslissingnemende instantie dan wel door de minister (*supra* nrs. 37 en 41).

**54.** Tot slot moet het beroepsorgaan *zich zowel kunnen uitspreken over de legaliteit als over de opportuniteit van de beslissing* (*supra* nr. 23).

Wat dit element betreft, hebben we reeds aangegeven dat het advies van de Adviescommissie zowel betrekking kan hebben op de inhoudelijke en formele aspecten van het bezwaar en het (voornemen van) beslissing waartegen het bezwaar is ingediend (*supra* nr. 37). Een bestudering bovendien van de werking van de ABC aan de hand van de jaarverslagen van deze commissie is, als voorloper van de Adviescommissie WVG, daarbij bijzonder interessant. We lezen daarin dat:

“Naar aanleiding van een concreet dossier richtte de commissie eind 2004 een brief naar de minister met de vraag naar een precieze taakomschrijving van de commissie. (...) De minister stelt dat de [ABC] een beroep, bezwaar- of verweerschrift volledig dient te onderzoeken, dus ook op zijn concrete inhoud. De adviesbevoegdheid van de beroepscommissie zou even ver reiken als de beslissingsbevoegdheid van de minister. De minister nodigt de [ABC] uitdrukkelijk uit zich op gemotiveerde wijze uit te spreken over de wettigheid én de opportuniteit van de bestreden beslissing of het bestreden voornemen.”<sup>71</sup>

“(...) is de commissie in tegenstelling tot de rechtbanken en de Raad van State – bevoegd om de opportuniteit van de beslissing te beoordelen, naast uiteraard de rechtmatigheid ervan (...). De commissie neemt immers niet zelf een beslissing, maar geeft een advies over een voornemen van beslissing. Dat advies moet, in voorkomend geval, de minister voorlichten over de aspecten waarmee hij rekening kan houden in zijn definitieve beslissing. Het spreekt voor zich dat de minister over dezelfde bevoegdheid beschikt als het Agentschap indien hij een beslissing moet nemen, dus inclusief eventuele opportuniteitselementen; de commissie acht het daarom haar taak de minister ook over die aspecten te adviseren. Samengevat gaat de commissie in haar beoordeling van de dossiers over tot een volledige toetsing, binnen de grenzen van het bezwaar en mits eerbiediging van het recht van verdediging. Alles wat tot de bevoegdheid van het bestuur behoort, valt onder de controle van de commissie. Deze controle is een volledige controle met betrekking tot de feiten, de gevolgde procedure en de rechtmatigheid van de beslissing (inclusief de naleving van de algemene rechtsbeginselen en de

---

<sup>70</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 57-58.

<sup>71</sup> ABC jaarverslag 2006, 2.

beginselen van behoorlijk bestuur). Zij omvat ook, in voorkomend geval, een opportuniteitscontrole in geval het bestuur over een beleidsvrijheid of discretionaire bevoegdheid beschikt.”<sup>72</sup>

Deze overwegingen kunnen *o.i.* integraal worden getransponeerd op de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, als opvolger van de ABC. Er kan dus geen twijfel over bestaan dat zowel de adviescommissie als het hoofd dan wel de minister in de uiteindelijke eindbeslissing zich over beide elementen kunnen uitspreken.

### 3.2.2.2 Kenmerken eigen aan het georganiseerd administratief beroep

**55.** Opdat er sprake zou kunnen zijn van een georganiseerd administratief beroep, zijn er bovenop deze algemeen voor administratieve beroepen geldende kenmerken, nog bijzondere kenmerken te onderscheiden.

- (i) Bestaan van een normatieve regeling

**56.** Een eerste en voor de hand liggende vereiste opdat er van een georganiseerd administratief beroep sprake zou zijn, is het *bestaan van een normatieve regeling van diverse aspecten van het beroep*, zoals de aanwijzing van de beroepsinstantie, een bepaling van de termijnen voor indiening van het beroep, het verloop van de procedure, enzovoort.

Het bestaan en de inhoud van de normatieve regeling inzake de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG hebben we reeds aangetoond en onderzocht (*supra* nr. 37).

**57.** We nemen de gelegenheid hier te baat om deze vereiste te kaderen binnen de specifieke context dat het hier een bezwaarprocedure betreft die is genormeerd door de Vlaamse *gemeenschaps*-wetgever. Immers, het inrichten van een verplichte bestuurlijke voorprocedure (het georganiseerd administratief beroep moet immers verplicht worden uitgeput alvorens naar de Raad van State kan gestapt worden, *infra* nr. 63 e.v.) raakt aan de toegang tot de rechter, wat een element is van federale bevoegdheid.<sup>73</sup> Door zich echter te beroepen op de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap, kan de gemeenschap onder bepaalde voorwaarden toch op dit domein treden. Vereist is daarbij dat de regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.<sup>74</sup>

De Raad van State beperkt er zich bij de oprichting van de Adviescommissie WVG toe te stellen: “de bevoegdheid voor de oprichting van een adviescommissie voor voorzieningen van welzijn, volksgezondheid en gezin, vindt de Vlaamse Gemeenschap in artikel 5, §1, van de bijzondere wet van 8

---

<sup>72</sup> Geciteerd uit het ABC advies nr. 2012/379 in het ABC jaarverslag 2008-2012, [http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/beleid/Documents/abc\\_jaarverslag\\_2008-2012.pdf](http://www4wvg.vlaanderen.be/wvg/beleid/Documents/abc_jaarverslag_2008-2012.pdf), 5-6.

<sup>73</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 59-60 en 159. Het oprichten van rechtbanken en het omschrijven van de bevoegdheden ervan zijn voorbehouden bevoegdheden van de federale regelgever; het regelen van de rechtspleging een residuaire bevoegdheid. Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.2 en B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.2 en B.5.3; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.2 en B.3.3; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.4.2; GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.5.3 en GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3. Zie ook *infra* nr. 147, i.h.b. voetnoot 298.

<sup>74</sup> Zie omtrent de voorwaarden voor een beroep op impliciete bevoegdheden, *infra* nr. 188.

augustus 1980.”<sup>75</sup> Dit geeft aan dat het oprichten van de Adviescommissie WVG kan worden ingepast in de bevoegdheden van de gemeenschap. *O.i.* neemt dit echter niet weg dat nog steeds moet worden aangetoond dat het betreden van de federale bevoegdheid ook nog moet noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van deze bevoegdheid van de gemeenschap, en dat ook aan de andere voorwaarden voor een beroep op de impliciete bevoegdheden is voldaan.

- (ii) Zowel tegen uitvoerbare als niet-uitvoerbare beslissingen?

**58.** Het volgende element is de vraag welke rol het (al dan niet) uitvoerbaar karakter van een beslissing speelt bij de kwalificatie van het beroep als (al dan niet) georganiseerd. Aangezien de regelgever bepaalt tegen welke handelingen het georganiseerd beroep open staat, zou (althans in theorie) niets de wetgever beletten de mogelijkheid in te schrijven van een georganiseerd beroep tegen een niet-uitvoerbare beslissing. GORIS merkt daarbij evenwel op dat volgens bepaalde rechtspraak en rechtsleer slechts sprake kan zijn van een georganiseerd beroep indien deze ingericht wordt tegen een *uitvoerbare* beslissing.<sup>76</sup>

Gezien de reeds gedane vaststelling dat binnen WVG wordt gebruik gemaakt van een bezwaarprocedure, waarbij het vaak een voornemen van beslissing betreft waartegen bezwaar wordt ingesteld, is deze vraag niet zonder belang. Immers, een dergelijk voornemen is op zich niet uitvoerbaar en moet steeds worden omgezet in een definitieve beslissing (*supra* nr. 38). De vraag is dan of een bezwaar tegen een dergelijk voornemen van beslissing een georganiseerd beroep kan uitmaken.

**59.** Belangrijk is dat er in ieder geval wel rechtspraak te vinden is waarin werd aanvaard dat een beroepsmogelijkheid tegen een voorstel van beslissing een georganiseerd administratief beroep uitmaakt. In het arrest De Kerpel van de Raad van State betrof het een beroep tegen een *voorstel van tuchtstraf*.<sup>77</sup> Interessant daarbij is dat GORIS in verband met de beslissing van de Raad van State in dit arrest stelt dat

“De benaming *voorstel* van tuchtstraf is dan ook enigszins misleidend, nu dit voorstel de definitieve beslissing van de hogere tuchtoverheid uitmaakt bij ontstentenis van een beroep tot heroverweging. Dit laatste verklaart wellicht de houding van de Raad van State in het arrest De Kerpel.”<sup>78</sup>

Het gegeven dat bij afwezigheid van bezwaar, het voorstel de definitieve beslissing wordt, lijkt ons ook op te gaan voor de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG.

Hoewel dus zeker interessant, moet toch ook worden benadrukt dat GORIS tegelijk aangeeft dat niet zomaar kan worden besloten dat elke beroepsmogelijkheid tegen een voorstel (van tuchtstraf) een georganiseerd bestuurlijk beroep vormt, aangezien er ook eerdere rechtspraak te vinden is van de Raad van State waarin wordt gesteld dat een recht van bezwaar tegen een strafvoorstel *geen* georganiseerd bestuurlijk beroep vormt omdat het niet is gericht tegen een uitvoerbare beslissing<sup>79</sup> en

---

<sup>75</sup> Advies RvS bij Decreet Adviescommissie WVG, 27. Dezelfde overweging lezen we ook in Advies RvS bij Oprichtingsdecreet ABC, 46.

<sup>76</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 62, i.h.b. voetnoot 204 en verwijzingen aldaar.

<sup>77</sup> RvS 29 januari 2003, nr. 115.186. Zie ook A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 953, p. 864, voetnoot 27.

<sup>78</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 64.

<sup>79</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 63.

de Raad van State zich in latere rechtspraak ook terughoudender opstelt.<sup>80</sup> GORIS overweegt daarbij dat verschillende elementen in het voordeel pleiten van de mogelijkheid georganiseerd beroep in te stellen tegen niet-uitvoerbare beslissingen (o.m. dat het verenigbaar is met de functies van het georganiseerd beroep, zoals de controle- en herstelfunctie en het bijdragen tot rechtsbescherming en een betere besluitvorming; functies die ook bij een beroep tegen niet-uitvoerbare beslissingen een belangrijke rol kunnen blijven spelen, *infra* nrs. 107-109). Tegelijk zijn er ook mogelijk nadelen verbonden aan een beroep tegen een niet-uitvoerbare beslissing (zoals het risico van het vertragen of complexifiëren van de procedure).<sup>81</sup>

60. Hoe dan ook lijkt, samen met de bevindingen van GORIS, te kunnen worden geconcludeerd dat (minstens theoretisch) zowel tegen uitvoerbare als niet-uitvoerbare beslissingen de mogelijkheid bestaat georganiseerd bestuurlijk beroep in te schrijven<sup>82</sup>; het is dus alleszins *niet uitgesloten* dat de procedure voor de Adviescommissie WVG een georganiseerd beroep betreft.

Bovendien is het zo dat het bezwaar zich in de procedure bij de Adviescommissie WVG niet alleen tegen een voornemen van beslissing kan richten, maar er naargelang het geval ook tegen een (definitieve) beslissing bezwaar kan worden aangetekend (*supra* nr. 41). In beide gevallen blijft de bezwaarprocedure dezelfde. Vanuit deze vaststelling lijkt het ons maar moeilijk aanvaardbaar dat de identieke bezwaarprocedure bij een beslissing en bij een voornemen van beslissing in het ene geval wel, en in het andere geval niet als een georganiseerd beroep zou worden gekwalificeerd.

- (iii) Verplichting voor het beroepsorgaan om een beslissing te nemen

61. De verplichting om zich over het beroep uit te spreken vormt een intrinsiek kenmerk van het georganiseerd administratief beroep.<sup>83</sup> Doorgaans moet de beslissing worden genomen binnen een voorgeschreven termijn, die soms een termijn van orde is en soms een vervaltermijn.<sup>84</sup> Ook bij afwezigheid van een voorgeschreven termijn is de beroepsinstantie nog steeds verplicht een beslissing te nemen, in dat geval binnen een redelijke termijn. De verplichting voor het beroepsorgaan om in het kader van een georganiseerd beroep een beslissing te nemen staat dus los van de vaststelling of in de regelgeving een termijn werd ingeschreven.<sup>85</sup>

Hoewel het inschrijven van een termijn de rechtszekerheid ten goede komt, is dat dus niet noodzakelijk opdat de plicht zou bestaan voor het beroepsorgaan om een beslissing te nemen. De verplichting een beslissing te nemen volgt immers uit het loutere feit dat een georganiseerde beroepsmogelijkheid is ingericht.<sup>86</sup>

---

<sup>80</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 64-65.

<sup>81</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 66-67.

<sup>82</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 68. We merken hierbij nog op dat GORIS aangeeft zich wel te kunnen vinden in de optie georganiseerde bestuurlijke beroepsmogelijkheden enkel open te stellen tegen uitvoerbare beslissingen.

<sup>83</sup> Zie o.m. RvS 9 oktober 2002, nr. 111.231, overw. 2.2.5.2; RvS 19 januari 2009, nr. 189.536, overw. 2.4.2. Zie ook C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, Mechelen, Kluwer, 2003, 8; J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 69; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 55; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 952; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 275.

<sup>84</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 55.

<sup>85</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 553.

<sup>86</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 69.

Deze verplichting voor het beroepsorgaan zich uit te spreken is eigen aan het georganiseerd beroep en bestaat dus niet wanneer een (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep wordt ingesteld.<sup>87</sup> Omgekeerd valt daarbij nog op te merken dat, terwijl een administratieve overheid zich in principe uit eigen beweging kan uitspreken, dit niet geldt binnen het georganiseerd beroep. Een georganiseerd beroepsorgaan kan slechts een beslissing nemen (en moet dit dus) in zoverre er daadwerkelijk beroep werd ingesteld.<sup>88</sup>

**62.** Kijken we naar de regeling inzake de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, dan kunnen we vaststellen dat er een verplichting bestaat om zich over het beroep uit te spreken voor het hoofd van de beslissingnemende entiteit dan wel voor de minister, dit bovendien binnen een wettelijk bepaalde termijn, en ook in de gevallen waarin de Adviescommissie WVG niet (tijdig) een advies gegeven zou hebben (*supra* nr. 37).

- (iv) Uitputtingsvereiste<sup>89</sup>

**63.** Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat het georganiseerd administratief beroep verplicht moet worden uitgeput alvorens een ontvankelijk beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State.<sup>90</sup> De uitputtingsvereiste is een wezenlijk kenmerk van het georganiseerd administratief beroep (want het geldt enkel bij het georganiseerd beroep, niet bij het niet-georganiseerd), maar is geen uniek kenmerk van de procedure bij de Raad van State. In bepaalde gevallen geldt de vereiste voorafgaand het georganiseerd administratief beroep uit te putten ook als voorwaarde bij de gewone rechter.<sup>91</sup> Het verschil is evenwel dat de verplichting *steeds* geldt t.a.v. de Raad van State, wat niet het geval is bij de gewone rechter. Immers, t.a.v. de Raad van State geldt diens vaste rechtspraak die de uitputtingsvereiste als ontvankelijkheidsvoorwaarde stelt; t.a.v. de gewone rechter geldt de uitputtingsvereiste enkel wanneer de wetgeving deze inschrijft, wat niet vaak gebeurt. Bij afwezigheid

---

<sup>87</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 70. Al wordt soms wel de vraag gesteld of het zorgvuldigheidsbeginsel een bestuur niet verplicht om zich uit te spreken over een niet georganiseerd beroep. Zie ook J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 47, voetnoot 145; I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die Keure, 1992, 38 e.v.

<sup>88</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 61, voetnoot 166; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 961.

<sup>89</sup> Wij behandelen hier de in het kader van dit onderzoek essentie van deze vereiste; voor een uitgebreide bespreking verwijzen we naar J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 70-117.

<sup>90</sup> Voor de eerste keer vastgelegd in RvS 9 december 1949, nr. 174, nadien nog veelvuldig bevestigd, o.m. in RvS 13 oktober 2005, nr. 150.161; RvS 5 januari 2007, nr. 166.384, overw. 19; RvS 8 maart 2010, nr. 201.606, overw. 8; RvS 3 mei 2010, nr. 203.571, overw. 7. Zie J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 72, voetnoot 244, en verwijzingen naar rechtspraak daar. S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 55, i.h.b. voetnoot 154; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 272.

<sup>91</sup> Zo geldt de uitputtingsvereiste van het georganiseerd administratief beroep ten aanzien van de belastingsplichtige alvorens op ontvankelijke wijze naar de rechtbank van eerste aanleg kan worden gestapt (art. 1385*undecies* Ger.W.). J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 72. Wat de gevolgen betreft van de miskening van de vereiste voorafgaand het georganiseerd administratief beroep uit te putten, zie J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 83-91; P. VANLERSBERGHE, "Het georganiseerd administratiefberoep als toelaatbaarheidsvoorwaarde van de rechtsvordering" (noot onder Rb. Brussel 2 januari 2004), *RABG* 2005, (813) 813-814. In essentie moet voor het bepalen van de gevolgen gekeken worden naar de toepasselijke regelgeving, rekening houdend met de wil van de wetgever.

hiervan, gaat de gewone rechter wel over tot de wettigheidstoets van bestuurshandelingen, ook zonder de voorafgaande uitputting van het georganiseerd administratief beroep.<sup>92</sup>

Voor deze uitputtingsvereiste worden verschillende grondslagen aangedragen. Zo speelt het element dat de Raad van State zich enkel kan uitspreken over beroepen gericht tegen in laatste aanleg genomen beslissingen: in zoverre er nog georganiseerd administratief beroep openstaat tegen een beslissing, is deze nog geen definitieve (in laatste aanleg gewezen) beslissing. Ook wordt deze uitputtingsverplichting in verband gebracht met de hiervoor besproken verplichting voor het administratief beroepsorgaan om zich uit te spreken: doordat de administratie verplicht is zich uit te spreken over het beroep, kan men eisen dat de onderhorige eerst dit beroep uitput. Ook speelt de overweging dat het inschrijven van een georganiseerde beroepsprocedure in het leven is geroepen om de meest aangepaste rechtsbescherming te bieden voor het geschil, wat verloren gaat als het beroep niet verplicht moet worden uitgeput. Anderzijds heeft het georganiseerd beroep ook een filterfunctie, in die zin dat het een drempel vormt om de toevloed aan zaken bij de rechtbank te temperen.<sup>93</sup>

**64.** Opdat aan deze uitputtingsvereiste zou voldaan zijn, is in beginsel vereist dat het georganiseerd administratief beroep op een ontvankelijke wijze werd ingesteld en tot een eindbeslissing heeft geleid. Daarbij is het echter niet noodzakelijk dat het de indiener is van het jurisdictioneel beroep die de georganiseerde administratieve beroepsprocedure heeft doorlopen. Werd de administratieve beroepsprocedure door een derde uitgeput, is dit eveneens voldoende. Ook is er een aantal uitzonderingen op de verplichting het georganiseerd beroep op ontvankelijke wijze volledig te doorlopen. Zo zal de rechtsonderhorige toch naar de Raad van State kunnen stappen, wanneer het beroepsorgaan zich niet over het beroep uitspreekt binnen de voorgeschreven of een redelijke termijn.<sup>94</sup>

Een dergelijke uitzondering in een concreet geval, doet geen afbreuk aan het bestaan van de uitputtingsvereiste. Zou de wetgever echter op algemene wijze bepalen dat een bepaalde procedure die wordt bestempeld als een georganiseerd administratief beroep, toch niet moet worden uitgeput, dan liggen de zaken anders. Een dergelijke wettelijke (algemene) uitzondering op de uitputtingsvereiste, ontnemt het georganiseerd beroep immers een van zijn wezenlijke kenmerken. In navolging van wat GORIS hieromtrent beargumenteert, kan in dat geval worden aangenomen dat de procedure *geen* georganiseerd administratief beroep betreft.<sup>95</sup>

Tot slot merken we nog op dat het, gelet op deze uitputtingsvereiste, van belang is dat de rechtszoekende op de hoogte is van het bestaan van de georganiseerde beroepsmogelijkheid. In verband daarmee wijzen we erop dat op grond van de (Vlaamse) openbaarheidsregelgeving de mogelijkheid om een georganiseerd bestuurlijk beroep in te dienen moet worden vermeld bij de kennisgeving van de oorspronkelijke beslissing.<sup>96</sup> Ontbreekt deze verplichte vermelding, dan begint de termijn voor het indienen van het beroep pas te lopen vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de beslissing.<sup>97</sup> Het verzuim om de georganiseerde beroepsmogelijkheid te

---

<sup>92</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 55; M. VAN DAMME, "Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aangelegenheden" in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, (11) 38-39.

<sup>93</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 78-83 en verwijzingen aldaar.

<sup>94</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 91-111 i.h.b. 104-105.

<sup>95</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 111-112.

<sup>96</sup> Art. 35, eerste lid Decr.VI. 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 1 juli 2004. J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 75-76 en 325 e.v.

<sup>97</sup> Art. 35, tweede lid Decr.VI. 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 1 juli 2004.



vermelden impliceert dus nog niet dat rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State.<sup>98</sup> Kijken we naar sectorale regelgeving, dan stellen we overigens vast dat daarin vaak wordt geëxpliciteerd dat bij de kennisgeving van (het voornemen van) beslissing ook de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen en de wijze waarop dat moet gebeuren, moet worden vermeld.<sup>99</sup>

**65.** Dit alles overwegend, lijkt de uitputtingsvereiste een wezenlijk (en exclusief) kenmerk te zijn van het georganiseerd beroep. Aangezien deze vereiste evenwel in belangrijke mate uit de rechtspraak voortvloeit en niet uit de wetgeving, kan het *o.i.* moeilijker worden gehanteerd om van een bepaalde (uitwerking van het administratief beroep in de) regelgeving te bevestigen dat het om een georganiseerd beroep gaat. De afwezigheid van een uitdrukkelijke verplichting tot het uitputten van het beroep, staat de toepassing van dit kenmerk t.a.v. de Raad van State (op grond van diens rechtspraak) immers niet in de weg. Eerder zal dus, als de regelgeving aan de vorige voorwaarden voldoet, uit het georganiseerd karakter van het beroep de verplichting voortvloeien dit beroep uit te putten. Wel is de wettelijke regeling bepalend voor de kwalificatie wanneer de uitputtingsverplichting (algemeen) wordt uitgesloten, in welk geval van een georganiseerd beroep geen sprake kan zijn. In dat geval levert de wetgeving dus een contra-argument voor de kwalificatie.

**66.** Passen we dit nu toe op de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, dan valt uit de regelgeving in ieder geval geen contra-argument te halen tegen een kwalificatie als georganiseerd beroep. Gezien de vaststelling dat de procedure aan alle andere kenmerken van het georganiseerd administratief beroep voldoet, kan worden vastgesteld dat het een georganiseerd administratief beroep betreft, dat op grond van de rechtspraak van de Raad van State verplicht moet worden uitgeput alvorens een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State kan worden ingesteld.

### 3.2.3 Conclusie

**67.** Om te beoordelen of een administratieve bezwaar- of beroepsprocedure een georganiseerd karakter heeft, zijn er dus twee opties: het onderzoeken van (1) de wil van de wetgever, dan wel van (2) de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep.

Wat deze kenmerken betreft om vast te stellen of een bepaalde administratieve bezwaar- of beroepsprocedure inderdaad een georganiseerd administratief beroep betreft, hebben we vastgesteld dat aan volgende kenmerken moet voldaan zijn.

Naast de algemene kenmerken van elk administratief beroep, zijnde dat:

- het beroep moet worden ingesteld bij een orgaan van actief bestuur,
- het beroep moet gericht zijn tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling,

---

<sup>98</sup> Zie o.m. RvS 8 november 2001, nr. 100.693: “dat het gegeven dat in strijd met artikel (...) van de wet van (...) betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten aan de verzoekende partijen geen kennis werd gegeven van de beroepsmogelijkheid die tegen het bestreden besluit openstond, de verzoekende partijen er niet van kan ontslaan het georganiseerd administratief beroep in te stellen en hen niet de mogelijkheid biedt zich rechtstreeks tot de Raad van State te wenden; dat *prima facie* het niet vermelden van de beroepsmogelijkheden enkel een invloed kan hebben op de termijn om in beroep te gaan”. J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 107.

<sup>99</sup> Zie bv. art. 25 en 42 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk; Art. 22, 72 en 103 Procedurebesluit van 9 mei 2014; Art. 8, 13, 20 en 30 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen; Art. 5, 7 en 11 Besluit voorafgaande vergunning woonzorgvoorzieningen en art. 10 en 12 Besluit voorafgaande vergunning centra voor kortverblijf en woonzorgcentra.

- het beroep moet strekken tot de intrekking, nietigverklaring of (in principe) de wijziging van de initiële beslissing,
- het beroepsorgaan zich moet kunnen uitspreken over zowel de legaliteit als de opportuniteit van de beslissing;

is opdat er sprake kan zijn van een *georganiseerd* administratief beroep bovendien vereist dat:

- er een normatieve regeling voorhanden is;
- het beroepsorgaan verplicht is zich over het beroep uit te spreken.

De vaststelling dat zowel tegen een niet-uitvoerbare als tegen een (wel) uitvoerbare beslissing een georganiseerd administratief beroep mogelijk is, maakt dat we deze niet opnemen als criterium. De uitputtingsvereiste tenslotte heeft in hoofdzaak een jurisdictionele grondslag, en kan *o.i.* dan ook eerder als contra-argument worden gebruikt: wanneer een regelgeving de uitputtingsverplichting alvorens naar de Raad van State te stappen uitdrukkelijk (en algemeen) uitsluit, dan betreft het *geen* georganiseerd administratief beroep.

**68.** De opties van het toetsen van de wil van de wetgever en de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep staan met elkaar in verband. Wanneer de wil van de wetgever onduidelijk zou zijn, zoals het geval is bij de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, blijft enkel de optie over de kenmerken van het georganiseerd beroep te toetsen.

Is de wil van de wetgever om een georganiseerd administratief beroep in te schrijven wel duidelijk, dan kan er *o.i.* in de regel worden aangenomen dat dit impliceert dat de kenmerken van het georganiseerd beroep voorhanden zijn, in zoverre de regelgeving bepaalde aspecten niet zou regelen. Als bijvoorbeeld niet uitdrukkelijk zou voorzien zijn dat de verplichting bestaat voor het beroepsorgaan zich uit te spreken, lijkt dat te volgen uit de keuze van de wetgever te opteren voor een georganiseerd administratief beroep.

Heeft de wetgever bij het uitwerken van het verloop van het beroep (dat door de wetgever als *georganiseerd* wordt bestempeld) echter voor een regeling geopteerd die ingaat tegen de hier besproken kenmerken van het georganiseerd beroep, dan moeten deze kenmerken *o.i.* primeren. Stelt de wetgever bijvoorbeeld te opteren voor een georganiseerd beroep, maar bepaalt hij daarbij uitdrukkelijk dat de mogelijkheid voor het beroepsorgaan om zich uit te spreken slechts facultatief is, dan moeten de kenmerken primeren op de uitgedrukte wil van de wetgever en moet worden aanvaard dat de procedure toch geen georganiseerd beroep betreft. Dit impliceert meteen ook dat de procedure niet verplicht moet worden uitgeput alvorens naar de Raad van State kan worden gestapt.

**69.** De toetsing van het voorgaande op de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG wees uit dat de wetgever geen duidelijke wil heeft laten blijken omtrent het al dan niet georganiseerd karakter van deze administratieve bezwaarprocedure. De toetsing aan de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep wijst er evenwel op dat het wel degelijk om een georganiseerd administratief beroep lijkt te gaan. Dit impliceert meteen ook dat het uitputten van deze procedure vereist is alvorens naar de Raad van State kan worden gestapt.

### **3.3 Andere bezwaarprocedures binnen WVG**

**70.** In wat voorafgaat hebben we de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG besproken. Deze bezwaarprocedure is de enige 'transsectorale' procedure, en vormt t.a.v. voorzieningen (minstens in kwantiteit) de belangrijkste bezwaarprocedure binnen het beleidsdomein WVG. Dit wil evenwel niet zeggen dat er geen andere bezwaar- of beroepsregelingen bestaan binnen WVG. In de

regelgeving zijn ook andere bezwaar- en beroepsprocedures terug te vinden en dit niet alleen ten aanzien van voorzieningen, maar ook ten aanzien van individuen die willen reageren tegen een beslissing die werd genomen of een maatregel of sanctie die werd opgelegd door de overheid. Deze willen we hier (beknoper) in beeld brengen.

### 3.3.1 Bezwaar tegen een subsidiebeslissing

**71.** Een eerste vaststelling die kon worden gedaan bij de studie van de bestaande WVG-regelgeving, is dat soms in éénzelfde regelgeving tegen bepaalde beslissingen een bezwaar wordt mogelijk gemaakt overeenkomstig de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG en tegen andere beslissingen (meer bepaald tegen subsidiebeslissingen) een afwijkende procedure wordt voorzien.

Deze dubbele benadering vindt zijn oorsprong in de regelgeving betreffende de Adviescommissie WVG. Daarin lezen we meer bepaald dat bezwaar mogelijk is tegen een (voornemen van) beslissing tot (1) de weigering om een toelating/vergunning/erkenning te verlenen/verlengen/wijzigen; (2) de gedwongen wijziging/schorsing/opheffing/intrekking van een toelating/vergunning/erkenning; (3) de sluiting en (4) de weigering/vermindering/stopzetting/terugvordering van een subsidie voor *kinderopvanglocaties* (*supra* nr. 36).<sup>100</sup> In tegenstelling tot de eerste drie groepen van beslissingen waartegen bezwaar mogelijk is, wordt de vierde groep dus beperkt tot een specifieke groep van subsidies, zijnde deze voor *kinderopvanglocaties*. Deze afbakening hangt samen met de totstandkoming van de bepaling. Het is immers pas sinds het decreet houdende organisatie kinderopvang baby's en peuters dat de Adviescommissie WVG zich ook uitspreekt over bezwaardossiers in verband met subsidiëring (voor *kinderopvanglocaties*).<sup>101</sup>

Gevolg van deze beperking tot subsidies voor *kinderopvanglocaties*, is een diversiteit in de sectorale regelgeving van procedures om te reageren tegen een subsidiebeslissing. Meer concreet treffen we bijvoorbeeld inzake het algemeen welzijnswerk in eenzelfde regelgeving aan dat het bezwaar tegen het voornemen tot weigering van een erkenning voor een centrum (voor algemeen welzijnswerk of teleonthaal)<sup>102</sup> of tot intrekking van een erkenning<sup>103</sup> overeenkomstig de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG verloopt; dit is echter niet het geval voor het bezwaar tegen de beslissing tot het stopzetten of terugvorderen van een subsidie. Dit bezwaar verloopt volgens een specifieke procedure, waarbij het de secretaris-generaal is die de beslissing bevestigt of intrekt.<sup>104</sup>

Eenzelfde vaststelling kan worden gedaan inzake beslissingen genomen t.a.v. woonzorgvoorzieningen. Tegen een voornemen tot weigering van erkenning<sup>105</sup> kan bezwaar worden ingesteld volgens de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG. Hetzelfde geldt voor het bezwaar tegen een

---

<sup>100</sup> Art. 12 Decreet Adviescommissie WVG.

<sup>101</sup> Meer bepaald heeft art. 33 en 34 Decreet houdende organisatie kinderopvang baby's en peuters het Decreet Adviescommissie WVG gewijzigd (sinds 1/1/2014). Zie ook MvT decreet houdende organisatie kinderopvang baby's en peuters, 60.

<sup>102</sup> Art. 25-26 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk.

<sup>103</sup> Art. 42-44 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk.

<sup>104</sup> Meer bepaald wordt de beslissing tot stopzetting en terugvordering van de subsidies betekend met aangetekende brief, waarna het centrum uiterlijk binnen 30 dagen bezwaar kan indienen bij de administratie. Is dat bezwaar ontvankelijk, dat zal de secretaris-generaal de beslissing bevestigen of intrekken. In het eerste geval, wordt de subsidiëring stopgezet/teruggevorderd. Trekt de secretaris-generaal de beslissing in of bevestigt hij de beslissing niet binnen de gestelde termijn (60 dagen), dan blijft de subsidie behouden. Art. 46 Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk (ook in werking sinds 1/1/2014).

<sup>105</sup> Art. 48 Woonzorgdecreet en art. 8 en 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen.

voornemen tot weigering van voorlopige erkenning<sup>106</sup> en tegen een hele reeks van andere (voornemens van) beslissingen.<sup>107</sup> Ingeval van een voornemen van beslissing tot vermindering of terugvordering van een subsidie kan echter opnieuw *geen* bezwaar worden ingesteld volgens de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG, maar wordt in een afzonderlijke regeling voorzien, waarbij het de minister is die kan beslissen om het voornemen te bevestigen of in te trekken.<sup>108</sup>

**72.** Wat de inhoudelijke motivering is achter deze beperking van de toepassing van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG tot bezwaar tegen beslissingen inzake subsidies voor *kinderopvanglocaties*, is ons niet duidelijk. Het feit dat blijkt dat de nood de Adviescommissie bevoegd te maken om zich uit te spreken over subsidiebeslissingen voor het eerst werd gevoeld naar aanleiding van het uitwerken van de organisatie van de kinderopvang van baby's en peuters, kan ons niet inhoudelijk overtuigen.<sup>109</sup> Weliswaar zou het kunnen dat men (andere) subsidiedossiers als 'technischer' beschouwt, met minder ruimte voor opportuniteit, waardoor men misschien minder de nood voelt aan een advies. Of mogelijk beschouwt men de Adviescommissie WVG als onvoldoende technisch onderlegd voor het geven van een dergelijk advies (wat overigens zou kunnen worden opgevangen door een uitgebreidere/andere samenstelling van de Adviescommissie WVG voor subsidiedossiers). In zoverre een reden voor de afwijkende regeling t.a.v. subsidiedossiers kan worden aangevoerd (bv. het technisch karakter en/of de nodige expertise), moet dit in ieder geval (in de toelichting) worden gemotiveerd. Het feit dat geschillen inzake subsidiedossiers voor kinderopvanglocaties wel in de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG werden ingepast, lijkt erop te wijzen dat een toewijzing van subsidiedossiers op zich wel mogelijk is. Kan er geen gegronde reden worden aangegeven voor het hanteren van diverse procedures, dan lijkt het ons aan te bevelen het bezwaar tegen subsidiebeslissingen in het algemeen onder de regeling inzake de Adviescommissie WVG (zo nodig in een bijzondere samenstelling) te brengen, in plaats van voor deze groep van beslissingen specifiek andere regelingen te behouden. Immers, de procedure bij de Adviescommissie WVG lijkt ons, net omwille van de tussenkomst van deze Adviescommissie die bijdraagt tot de nodige specialisatie en kennis, toch extra garanties in te houden. De regeling, zoals ze nu bestaat, leidt dus tot een verschillende rechtsbescherming voor de rechtsonderhorige naargelang de context waarbinnen de

---

<sup>106</sup> Art. 57 Woonzorgdecreet en art. 13 en 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen.

<sup>107</sup> Meer bepaald het bezwaar tegen een voornemen tot weigeren van (verlening van) voorafgaande vergunning (Art. 59 Woonzorgdecreet en art. 5-7 Besluit voorafgaande vergunning woonzorgvoorzieningen); een voornemen tot weigeren van verlenging van nieuwe voorafgaande vergunning (bij samenvoeging van voorafgaande vergunningen) (Art. 10 en 16 Besluit voorafgaande vergunning centra voor kortverblijf en woonzorgcentra); een voornemen tot weigeren van wijziging van voorafgaande vergunning (Art. 12 en 16 Besluit voorafgaande vergunning centra voor kortverblijf en woonzorgcentra); een voornemen tot wijziging, schorsing of intrekking van een erkenning (Art. 73 Woonzorgdecreet en art. 20 en 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen) en een voornemen tot sluiting van een niet-erkend centrum of tot sluiting van gebouwen waarin een ernstige inbreuk wordt gemaakt op bepaalde verplichtingen (Art. 74, tweede lid Woonzorgdecreet en art. 30 en 39-40 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen).

<sup>108</sup> Meer bepaald zal het voornemen van de administrateur-generaal tot vermindering of terugvordering van de subsidie aangetekend met kennisgeving van ontvangst ter kennis worden gebracht van de beheersinstantie. Als de beheersinstantie tijdig (binnen 15 dagen) een bezwaarschrift indient, kan de minister beslissen om het voornemen te bevestigen of in te trekken. Art. 35 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen.

<sup>109</sup> Deze keuze wordt in de MvT van het decreet houdende organisatie kinderopvang baby's en peuters ook niet beargumenteerd. We lezen daar enkel: "Bovendien wordt een nieuwigheid ingevoerd. Voor het eerst zal de adviescommissie ook bevoegd gemaakt worden voor het behandelen van bezwaardossiers in verband met subsidiëring." MvT decreet houdende organisatie kinderopvang baby's en peuters, 60.

subsidie wordt verstrekt. Enkel in zoverre het verschil in rechtsbescherming kan worden gemotiveerd, kan het worden aanvaard.

Bovendien merken we nog op dat inzake subsidies inzake algemeen welzijnswerk, de sectorale regelgeving bepaalt dat de secretaris-generaal de beslissing binnen 60 dagen na ontvangst van dat bezwaarschrift “zal” intrekken of bevestigen; inzake subsidies toegekend aan woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers staat er echter dat de minister “kan” beslissen om het voornemen te bevestigen of in te trekken. De vraag rijst dan nog of deze “kan” wijst op het feit dat het optreden van de minister facultatief is, dan wel of deze “kan” louter een wijze van formuleren is om aan te geven dat de minister over deze ‘bevoegdheid’ beschikt (zonder zich daarom uit te spreken over het al dan niet facultatief karakter ervan). Door de bezwaarprocedure t.a.v. subsidies te uniformiseren, bestaat er duidelijkheid en uniformiteit omtrent het al dan niet bestaan van een verplichting voor het beroepsorgaan om zich uit te spreken en kunnen dergelijke discussies meteen ook worden vermeden.

**73.** Een uitbreiding van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG tot subsidiebeslissingen (andere dan in de context van kinderopvang) vereist een wijziging van de bestaande regelgeving. Immers, een georganiseerd bestuurlijk beroep wordt gekenmerkt door een specifieke normatieve regeling (*supra* nr. 56). Een redenering naar analogie is uitgesloten. Hierbij speelt ook het principe dat een bestuursorgaan enkel over toegewezen bevoegdheden beschikt: enkel voor wat uitdrukkelijk aan een bestuursorgaan is opgedragen, is deze bevoegd.<sup>110</sup> Er staat dan ook enkel een georganiseerd administratief beroep open via de Adviescommissie WVG, wanneer dit uitdrukkelijk in de wetgeving is voorzien.<sup>111</sup>

### 3.3.2 Bezwaar tegen ‘andere’ beslissingen

**74.** Er zijn nog andere situaties waarin bezwaar kan worden aangetekend dan de vier hierboven in herinnering gebrachte categorieën (1) – (4) (*supra* nr. 71).

Zo wordt, wanneer een voorziening voor personen met een handicap niet voldoet aan de vereisten voor een verantwoorde ondersteuning en de daaruit voortvloeiende (decretaal en reglementair bepaalde) verplichtingen, dit vastgesteld in het inspectierapport. In dat geval kan aan deze voorziening een termijn worden opgelegd waarbinnen ze de ‘nodige’ maatregelen moet nemen om aan haar verplichtingen te voldoen (d.i. een aanmaning met termijn). Deze voorziening voor personen met een handicap kan dan bezwaar instellen tegen dit inspectierapport of tegen het opleggen van deze aanmaning met termijn.<sup>112</sup> Dit bezwaar moet worden ingesteld bij de leidend ambtenaar, die na onderzoek van de bezwaren de vraag om de nodige maatregelen te treffen bevestigt of vernietigt. Als de genomen maatregelen niet volstaan, kan de leidend ambtenaar begeleidende maatregelen opleggen, waartegen eveneens bezwaar kan worden ingediend. Opnieuw verloopt dit niet via de Adviescommissie WVG, maar wordt het bezwaar ingediend bij de leidend ambtenaar, die na onderzoek de maatregelen zal bevestigen of ontkrachten.<sup>113</sup> Als deze maatregelen niet voldoen, kan

---

<sup>110</sup> Zie RvS 8 mei 2007, nr. 170.919, overw. 2.2.

<sup>111</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen* nr. 107 p. 59 en nr. 516 p. 284.

<sup>112</sup> Art. 55 § 2 Besluit algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg voorzieningen PmH.

<sup>113</sup> Art. 56 § 2 Besluit algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg voorzieningen PmH.

een administratieve geldboete worden opgelegd aan de voorziening, waartegen bezwaar kan worden ingediend bij de minister (zie daaromtrent *infra* nr. 88).<sup>114</sup>

**75.** We kunnen ons in beginsel vinden in een dergelijke afwijkende procedure voor een bezwaar tegen deze beslissingen, die immers niet onder te brengen zijn in een van de vier categorieën die worden gevisieerd in (art. 12 van) het oprichtingsdecreet van de Adviescommissie WVG<sup>115</sup>. Wel merken we op dat inzake het opleggen van een dwingende maatregel aan een (deel van/activiteit van) een ziekenhuis bij niet-naleving (ondanks een aanmaning) van de erkenningsnormen wél in sectorale regelgeving een bezwaar mogelijk werd gemaakt bij de Adviescommissie WVG (*supra* nr. 36).<sup>116</sup> Het maken van een coherente keuze lijkt aangewezen: óf de mogelijkheid van bezwaar via de Adviescommissie WVG wordt beperkt tot enkel de vier gevisieerde categorieën in het oprichtingsdecreet van de Adviescommissie WVG óf deze mogelijkheid wordt uitgebreid<sup>117</sup> tot ook ‘andere’ beslissingen. *Minstens* moet in ieder geval een (individuele) afwijking van de vier categorieën uit het oprichtingsdecreet van de Adviescommissie WVG bewust worden gemaakt.

### 3.3.3 Heroverwegingsprocedure bij de adviescommissie bij het VAPH

**76.** Een persoon met een handicap kan een aanvraag tot ondersteuning indienen bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH). Na het doorlopen van de procedure, formuleert het agentschap een voornemen over het al dan niet toekennen van de aanvraag. Wanneer het agentschap de aanvraag volledig inwilligt, wordt deze beslissing over de toewijzing aan de aanvrager of zijn wettelijke vertegenwoordiger en eventueel aan de ondersteunende voorziening betekend. Houdt het geformuleerde voornemen echter een weigering van de aanvraag in of wijkt het voornemen af van de aanvraag, dan geeft het agentschap aan de aanvrager of zijn wettelijke vertegenwoordiger kennis van dat gemotiveerde voornemen om de aanvraag niet of niet volledig ten laste te nemen.<sup>118</sup> Tegen dit voornemen kan bezwaar worden ingediend (een “verzoek tot heroverweging”). Bij het agentschap is een adviescommissie opgericht die tot taak heeft advies te verlenen over deze verzoeken tot heroverweging.<sup>119</sup>

Wat het verloop betreft van deze bezwaarprocedure, heeft de aanvrager (of zijn wettelijk vertegenwoordiger) 30 dagen<sup>120</sup> om het VAPH per aangetekende brief gemotiveerd te verzoeken om zijn voornemen in heroverweging te nemen. Wordt dit verzoek tot heroverweging tijdig ingesteld, dan stuurt het VAPH het dossier door naar de adviescommissie. Deze adviescommissie hoort de aanvrager of zijn wettelijk vertegenwoordiger, indien deze daarom verzocht hebben in het verzoekschrift. De aanvrager of zijn wettelijke vertegenwoordiger kan zich voor de adviescommissie laten bijstaan of vertegenwoordigen door een persoon of een instelling naar keuze. De adviescommissie deelt haar advies vervolgens mee aan het agentschap, binnen 30 dagen na het horen, of, indien de aanvrager niet

---

<sup>114</sup> Art. 57 § 2 Besluit algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg voorzieningen PmH.

<sup>115</sup> Art. 12 Decreet Adviescommissie WVG.

<sup>116</sup> Art. 22 Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen.

<sup>117</sup> Een dergelijke uitbreiding van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG zal noodzakelijk normatief moeten worden verankerd, *supra* nr. 73.

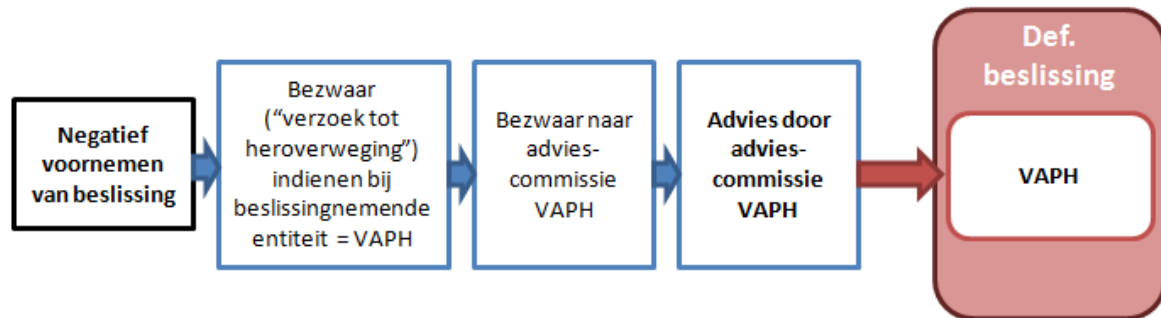
<sup>118</sup> Art. 10bis § 1-2 Besluit aanvraag tot ondersteuning VAPH.

<sup>119</sup> Art. 29 Besluit aanvraag tot ondersteuning VAPH.

<sup>120</sup> Deze termijn is in principe te rekenen vanaf de ontvangst van de kennisgeving van de beslissing van het VAPH. Evenwel begint de pas te lopen op het ogenblik dat de aanvrager of zijn wettelijke vertegenwoordiger *effectief* kennis heeft kunnen nemen van het voornemen van het agentschap, in geval hij overmacht aantoonde of omstandigheden buiten zijn wil. (Art. 10bis § 2 lid 2-3 Besluit aanvraag tot ondersteuning VAPH)

heeft gevraagd gehoord te worden, binnen 90 dagen na ontvangst van het dossier. Het VAPH neemt vervolgens zijn beslissing en betekent deze beslissing en het advies aan de aanvrager of zijn wettelijk vertegenwoordiger en eventueel aan de ondersteunende voorziening (binnen 30 dagen na ontvangst van het advies).<sup>121</sup> Tegen een negatieve beslissing kan vervolgens nog juridisch beroep worden aangetekend bij de arbeidsrechtbank (art. 582 Ger.W., *infra* nrs. 146 en 150).

Dit levert volgend procedureverloop op:



Deze procedure en de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG vertonen qua verloop belangrijke gelijkenissen. Er is immers enerzijds een belangrijke rol weggelegd voor een adviescommissie, die gezien haar samenstelling<sup>122</sup> bijdraagt tot de nodige specialisatie en kennis in de bezwaarprocedure. Ook hier is dit advies maar de helft van het verhaal. Immers, na het advies moet nog een definitieve beslissing worden genomen door het VAPH (zijnde, de beslissingnemende instantie). Het is dus niet de adviescommissie die de definitieve beslissing neemt. Ook wordt het bezwaar niet ingediend bij de adviescommissie, wel bij de beslissingnemende administratie, die dit overmaakt aan de adviescommissie bij het VAPH. Verschillend in vergelijking met de regeling t.a.v. de Adviescommissie WVG is wel dat de regelgeving t.a.v. deze adviescommissie VAPH geen aanduiding geeft over de inhoud van het advies en over het gevolg van het niet (tijdig) geven van een advies door de adviescommissie.<sup>123</sup>

**77.** Aangezien de mogelijkheid van bezwaar is gericht tegen een voornemen van beslissing, moet dit bij afwezigheid van bezwaar nog worden omgezet in een definitieve beslissing. Wat dit betreft, voorziet de regelgeving dat als de aanvrager of zijn wettelijke vertegenwoordiger geen (tijdig) verzoek tot heroverweging aan het agentschap heeft gericht, hij geacht wordt onweerlegbaar met het

<sup>121</sup> Art. 10bis § 3-4 Besluit aanvraag tot ondersteuning VAPH.

<sup>122</sup> De adviescommissie bestaat uit drie kamers. Elke kamer bestaat uit 7 leden, met name: 1° een licentiaat of doctor in de rechten, bij voorkeur ambtenaar van het agentschap; 2° een doctor in de genees-, heelen verloskunde; 3° een licentiaat in de psychologische of pedagogische wetenschappen; 4° een maatschappelijk werker; 5° twee leden met één van volgende kwalificaties: a) licentiaat of gegradueerde in de kinesitherapie, logopedie of ergotherapie, b) deskundige in de professionele integratie, c) deskundige in de hulpmiddelentechniek; 6° een ambtenaar van het agentschap. Elk lid moet tenminste vijf jaar nuttige ervaring hebben in de gehandicaptenzorg (met uitzondering van de onder 1° en 6° van het eerste lid bedoelde leden). In elke kamer moeten ook de specialisaties zorg en individuele materiële bijstand verenigd zijn. Art. 30 Besluit 30 november 2011 van de administrateur-generaal houdende vaststelling van het huishoudelijk reglement van de adviescommissie, BS 26 april 2012.

<sup>123</sup> Niet in het Besluit aanvraag tot ondersteuning VAPH en evenmin in het Besluit 30 november 2011 van de administrateur-generaal houdende vaststelling van het huishoudelijk reglement van de adviescommissie, BS 26 april 2012.

voornemen van het agentschap in te stemmen. Het agentschap betekent hem dan onmiddellijk de beslissing.<sup>124</sup>

**78.** Wat de vraag betreft of deze heroverwegingsprocedure bij het VAPH nu al dan niet een georganiseerd administratief beroep vormt, verwijzen we terug naar de hierboven uiteengezette benaderingswijze (*supra* nr. 67). Zoals aangegeven is een eerste optie het onderzoek van de wil van de wetgever. Levert dat geen eenduidig antwoord op, dan moeten de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep worden afgetoetst. Dit houdt in dat in het kader van de heroverwegingsprocedure (net zoals bij elk administratief beroep):

- het bezwaar moet ingesteld worden bij een orgaan van actief bestuur,
- het bezwaar moet gericht zijn tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling,
- het bezwaar moet strekken tot de intrekking, nietigverklaring of (in principe) de wijziging van de initiële beslissing,
- het bezwaarorgaan moet zich zowel kunnen uitspreken over de legaliteit als over de opportuniteit van de beslissing.

Opdat er sprake zou zijn van een *georganiseerd* administratief beroep is bovendien vereist dat:

- er een normatieve regeling voorhanden is;
- het bezwaarorgaan verplicht is zich over het bezwaar uit te spreken.

**79.** We beperken ons hier tot een verkennende toetsing van deze elementen. De oprichting van de adviescommissie bij het VAPH en het inrichten van de heroverwegingsprocedure werd via besluit gerealiseerd, wat een onderzoek naar de wil van de wetgever (via toegang tot de voorbereidende werken) verhindert.

Kijken we naar de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep, dan kan met zekerheid in ieder geval worden gesteld dat het bezwaar moet worden ingesteld bij een orgaan van actief bestuur, nl. het VAPH. Het is bovendien gericht tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling, nl. de beslissing over het al dan niet toekennen van de gevraagde ondersteuning en het strekt tot de wijziging van het genomen voornemen van beslissing. Hoewel de regelgeving zich niet uitspreekt over de omvang van het advies, vermoeden we dat er binnen deze heroverwegingsprocedure ruimte is voor zowel een uitspraak over de legaliteit als (in voorkomend geval) over de opportuniteit van de beslissing, minstens wat de uiteindelijke uitspraak van het VAPH betreft (die immers de eigen beslissing moet heroverwegen, en daarbij *o.i.* als administratie dezelfde mogelijkheden heeft als bij het nemen van het voornemen van beslissing). Verder is er een normatieve regeling voorhanden, die elementen van de bezwaarprocedure regelt (procedure, termijnen, hoorrecht, mogelijkheid van bijstand). En hoewel het gevolg van het niet (tijdig) geven van een advies door de adviescommissie niet reglementair is bepaald, is wel duidelijk dat het VAPH verplicht is zich over het bezwaar uit te spreken. Deze eerste verkennende toetsing lijkt sterke argumenten in te houden dat de heroverwegingsprocedure bij het VAPH een georganiseerd administratief beroep zou vormen.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> Art. 10bis § 2 lid 4 Besluit aanvraag tot ondersteuning VAPH.

<sup>125</sup> We merken hierbij wel op dat de implicaties van deze kwalificatie als “georganiseerd” beroep eerder beperkt zijn. In principe zou deze kwalificatie immers de uitputtingsvereiste met zich meebrengen alvorens beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State. De bevoegdheid uitspraak te doen over een beroep tegen deze beslissing is echter toegewezen aan de arbeidsrechtbank; ten aanzien van de arbeidsrechtbank werd de uitputtingsvereiste niet wettelijk ingeschreven. De arbeidsrechter gaat dus



### 3.3.4 Bezwaarprocedure bij de bezwaarcommissie in het kader van de zorgverzekering

**80.** Een andere bijzondere bezwaarprocedure binnen WVG die relevant is voor individuen kan worden gevonden in het kader van de zorgverzekering. De zorgverzekering geeft gebruikers met een langdurig ernstig verminderd zelfzorgvermogen onder bepaalde voorwaarden recht op tenlastenemingen door een zorgkas van kosten voor niet-medische hulp- en dienstverlening en dit ten belope van een maandelijks bedrag.<sup>126</sup> De tegemoetkomingen van de zorgverzekering worden indien mogelijk ambtshalve toegekend; bij gebrek aan een ambtshalve toekenning worden de kosten ten laste genomen op aanvraag van de gebruiker of zijn vertegenwoordiger.<sup>127</sup>

De zorgkas waarbij de gebruiker aangesloten is, neemt een beslissing over de tenlastenemingen. Tegen elke beslissing van de zorgkas omtrent de (toekenning, herziening, schorsing, stopzetting... van de) tenlasteneming kan bezwaar worden aangetekend door de gebruiker (of zijn vertegenwoordiger).<sup>128</sup>

Het bezwaarschrift moet worden ingediend bij het Vlaams Zorgfonds binnen 2 maanden na ontvangst van de beslissing van de zorgkas.<sup>129</sup> Als het bezwaar ontvankelijk is, bezorgt het Vlaams Zorgfonds het bezwaarschrift vervolgens binnen 15 dagen aan de (multidisciplinair samengestelde) bezwaarcommissie en informeert het ook de zorgkas dat een ontvankelijk bezwaar is ingediend. Zowel de zorgkas als de gebruiker of zijn vertegenwoordiger kunnen vragen gehoord te worden.<sup>130</sup> De bezwaarcommissie deelt haar gemotiveerd advies binnen 3 maanden mee aan het Vlaams Zorgfonds. De leidend ambtenaar van het Vlaams Zorgfonds neemt vervolgens binnen 1 maand na ontvangst van het advies de definitieve beslissing. Het Vlaams Zorgfonds stuurt deze beslissing van de leidend ambtenaar binnen 8 dagen met een aangetekende brief naar de gebruiker of zijn vertegenwoordiger en naar de zorgkas in kwestie.<sup>131</sup> Na uitputting van deze bezwaarprocedure kan bij de arbeidsrechtbank beroep aangetekend worden (*infra* nrs. 146 en 151).<sup>132</sup>

Dit levert volgend procedureverloop op:



**81.** Opnieuw stellen we belangrijke gelijkenissen vast tussen deze procedure en de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG: een belangrijke rol is weggelegd voor de adviserende

---

wel over tot de wettigheidstoets van bestuurshandelingen (ook zonder de voorafgaande uitputting van het georganiseerd administratief beroep, *supra* nr. 63).

<sup>126</sup> Art. 3 Decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>127</sup> Art. 7 Decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>128</sup> Art. 8 Decreet organisatie zorgverzekering; art. 44, 50, 58, 68, 78 en 84 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering en art. 51, 52, 55, 56, 57 en 70 MB betreffende de uitvoering van de zorgverzekering.

<sup>129</sup> Art. 84 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>130</sup> Art. 84 en 85 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>131</sup> Art. 86 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>132</sup> Art. 582, 2° Ger.W.; art. 8bis Decreet organisatie zorgverzekering.

bezwaarcommissie, die gezien haar samenstelling<sup>133</sup> bijdraagt tot de nodige specialisatie en kennis. Ook wordt het bezwaar niet ingediend bij de bezwaarcommissie, wel bij het Vlaams Zorgfonds, die dit overmaakt aan de bezwaarcommissie en is het niet de bezwaarcommissie die de definitieve beslissing neemt.

Verschillend in vergelijking met de regeling inzake de Adviescommissie WVG en de hierboven besproken heroverwegingsprocedure bij de adviescommissie bij het VAPH is dat het bezwaar niet wordt ingediend bij en de definitieve beslissing niet genomen wordt door het (hoofd van) de beslissingnemende instantie – zijnde de zorgkas – maar wel bij/door het Vlaams Zorgfonds. Dit is niet echt verwonderlijk aangezien de zorgkassen weliswaar een belangrijke opdracht van algemeen belang vervullen, maar organiek buiten de administratie te situeren zijn en ook onder toezicht staan van het Vlaams Zorgfonds.<sup>134</sup>

We merken ook op dat t.a.v. deze bezwaarcommissie de regelgeving opnieuw geen aanduiding geeft over de inhoud van het advies<sup>135</sup> en over het gevolg van het niet (tijdig) geven van een advies door de bezwaarcommissie.<sup>136</sup>

**82.** Opnieuw kan de vraag worden gesteld naar het al dan niet georganiseerd karakter van deze bezwaarprocedure. Wat de vraag betreft, verwijzen we terug naar de hierboven uiteengezette benaderingswijze (*supra* nr. 67 en herhaald in nr. 78).

We beperken ons ook hier tot een verkennende toetsing van deze elementen. Een eerste onderzoek naar de wil van de wetgever wijst uit dat noch uit de tekst van de regelgeving, noch uit de voorbereidende werken met zekerheid kan worden afgeleid dat het de bedoeling was van de wetgever om een georganiseerd administratief beroep in te stellen.<sup>137</sup>

Kijken we naar de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep, dan kan worden vastgesteld dat het beroep moet ingesteld worden bij een orgaan van actief bestuur, nl. het Vlaams Zorgfonds. Het is bovendien gericht tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling, nl. de beslissing van de zorgkas omtrent de (toekenning, herziening, schorsing, stopzetting... van de) tenlasteneming en strekt tot de wijziging van het genomen voornemen van beslissing. Hoewel de regelgeving zich niet uitspreekt over de omvang van het advies, vermoeden we dat er binnen deze bezwaarprocedure

---

<sup>133</sup> De voorzitter van de bezwaarcommissie en zijn plaatsvervanger moeten beschikken over een diploma van doctor of master in de rechten. Onder de overige leden moeten minstens de volgende kwalificaties aanwezig zijn: 1° doctor in de geneeskunde; 2° bachelor in de verpleegkunde; 3° maatschappelijk assistent. Art. 80 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>134</sup> De zorgkassen kunnen hun erkenning ook ingetrokken zien (geregeld in Besluit organisatie zorgkassen, zie ook *infra* nr. 84)

<sup>135</sup> Wel wordt bepaald dat een van de kamers van de bezwaarcommissie gemachtigd is de ernst en de duur van het verminderde zelfzorgvermogen van een gebruiker vast te stellen. Art. 81 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>136</sup> Niet in het Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering en evenmin in het MB huishoudelijk reglement bezwaarcommissie zorgverzekering.

<sup>137</sup> In de voorbereidende werken lezen we enkel “Naast de gerechtelijke beroepsmogelijkheid bedoeld in artikel 21, is het aangewezen een laagdrempelige en gebruikersvriendelijke bezwaarprocedure te voorzien” (Amendement decreet organisatie zorgverzekering, 5). Het bijhorende verslag biedt weinig bijkomende informatie. We vinden er de opmerking “dat de *beroepsinstantie* die de regering in het leven roept, deel zal uitmaken van de administratieve overheid” (Verslag amendement decreet organisatie zorgverzekering, 38). Het gebruik van de term “*beroepsinstantie*” kan echter niet volstaan om met zekerheid tot de bedoeling te besluiten een georganiseerd beroep te voorzien.

eenzelfde beslissingsruimte<sup>138</sup> bestaat (minstens) wat de uiteindelijke uitspraak van het Vlaams Zorgfonds betreft die *o.i.* als administratie dezelfde mogelijkheden heeft als de zorgkas het nemen van de beslissing. Verder is er een normatieve regeling voorhanden, die elementen van de bezwaarprocedure regelt (procedure, termijnen, hoorrecht). En hoewel het gevolg van het niet (tijdig) geven van een advies door de bezwaarcommissie niet reglementair is bepaald, is wel duidelijk dat het Vlaams Zorgfonds ertoe verplicht is zich over het bezwaar uit te spreken. Verder merken we ook nog op dat uitdrukkelijk in de regelgeving wordt voorzien dat *na uitputting van de bezwaarprocedure* bij de arbeidsrechtbank beroep kan aangetekend worden<sup>139</sup>, wat dus een geval is van een expliciet ingestelde uitputtingsvereiste bij een ‘gewone’ rechtbank (*supra* nr. 63).

Ook deze eerste verkennende toetsing lijkt dus sterke argumenten in te houden dat de bezwaarprocedure bij de bezwaarcommissie in het kader van de zorgverzekering een georganiseerd administratief beroep zou vormen.<sup>140</sup>

**83.** Om verwarring te vermijden wijzen we er nog op dat in het kader van de zorgverzekering naast deze bezwaarprocedure bij de bezwaarcommissie inzake beslissingen over de *tenlastenemingen* er ook een (verschillend geregelde) bezwaarmogelijkheid bestaat tegen een opgelegde *administratieve geldboete* (zie daaromtrent *infra* nr. 87).<sup>141</sup>

### 3.3.5 Andere bezwaar- en beroepsprocedures

#### 3.3.5.1 Andere situaties

**84.** We treffen tot slot nog andere procedures aan in de WVG-regelgeving.<sup>142</sup> Zo wordt een eigen sectorale bezwaarregeling voorzien omtrent het intrekken van de erkenning van een zorgkas. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien een zorgkas immers geen voorziening betreft (en evenmin een individu) en dan ook niet binnen het toepassingsgebied van de procedure bij de Adviescommissie WVG valt.<sup>143</sup> Dat deze benadering coherent is in het kader van het huidig toepassingsgebied, wil natuurlijk

---

<sup>138</sup> Daarbij merken we op dat in het kader van de zorgverzekering een persoon aanspraak kan maken op de tenlasteneming wanneer hij voldoet aan de voorwaarden voor de toekenning ervan; de zorgkas beschikt dus niet over een discretionaire ruimte bij het nemen van een beslissing omtrent de (toekenning, herziening, schorsing, stopzetting... van de) tenlasteneming. Het Vlaams Zorgfonds zal dus evenmin beleidsoverwegingen kunnen meenemen in zijn beslissing.

<sup>139</sup> Art. 8bis Decreet organisatie zorgverzekering. Omtrent dit jurisdictioneel beroep, *infra* nrs. 146 en 151.

<sup>140</sup> Hierbij merken we nog op dat het Grondwettelijk Hof zich in het verleden reeds heeft moeten uitspreken over het karakter van deze bezwaarprocedure, maar in een andere context. Het Hof heeft zich meer bepaald niet over het al dan niet georganiseerd karakter moeten uitspreken van de bezwaarprocedure, maar heeft wel duidelijk gemaakt dat deze procedure wel degelijk een administratieve bezwaarprocedure inhoudt, en geenszins blijkt dat de decreetgever een administratief rechtscollege (of nog, een jurisdictioneel beroep) had willen oprichten. Arbitragehof 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.5.1 en 5.4. Zie ook J. VANPRAET, “De bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake de rechtsbescherming [in het kader van infrastructuurprojecten]”, *TBP* 2010, 609 voetnoot 15.

<sup>141</sup> Art. 21bis § 2bis Decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>142</sup> Bv. art. 81 Decreet preventieve gezondheidsbeleid (beroep tegen maatregelen t.a.v. personen die besmet zijn met een infectie).

<sup>143</sup> Meer bepaald wordt voorzien dat tegen het voornemen tot intrekking van de erkenning van een zorgkas (geuit door de leidend ambtenaar van het Vlaams Zorgfonds) binnen 15 dagen bezwaar kan worden ingediend bij de minister. De *minister* neemt vervolgens een beslissing na het horen van de zorgkas het Vlaams Zorgfonds en zendt deze (binnen de maand na ontvangst van het bezwaar) naar de zorgkas. Als de zorgkas tegen het voornemen geen ontvankelijk bezwaar heeft ingediend, wordt, binnen één maand na het verstrijken van de bezwaartermijn, de beslissing tot intrekking aan de zorgkas meegedeeld met

nog niet zeggen dat er geen redenen kunnen zijn om het toepassingsgebied van de procedure bij de Adviescommissie WVG uit te breiden tot ook deze bezwaarprocedures.

**85.** Verder treffen we bij studie van de WVG-regelgeving ook de situatie aan waarin expliciet wordt voorzien dat geen (georganiseerd) bezwaar mogelijk is (bij de adviescommissie) tegen een bepaalde beslissing<sup>144</sup>. In andere gevallen wordt dan weer door de regelgeving geen administratieve bezwaarprocedure voorzien, maar wordt er meteen een jurisdictioneel beroep vooropgesteld (bv. bij de Raad van State).<sup>145</sup> Op dit jurisdictioneel beroep gaan we in het volgende deel dieper in (*infra* nr. 111 e.v.). Overigens belet natuurlijk niets dat een (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep wordt ingesteld.

**86.** In nog andere gevallen wordt in het geheel niets vermeld in de regelgeving omtrent de mogelijkheid van (administratief of jurisdictioneel) bezwaar of beroep.<sup>146</sup> Ook in dat geval is steeds een (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep mogelijk (niet verplicht), dan wel (of daarna) een jurisdictioneel beroep. Welke rechtbank zich moet uitspreken over dit jurisdictioneel beroep zal dan moeten worden bepaald op grond van de algemene regels die de toewijzing van de rechtsmacht regelen. We onderzoeken dit in het volgende deel (*infra* nr. 111 e.v.).

### 3.3.5.2 *Procedures tegen administratieve geldboetes*

**87.** We besteden tot slot nog kort afzonderlijk aandacht aan de mogelijkheid voor een voorziening of individu om te reageren tegen een administratieve geldboete. Er kan hier een opmerkelijke diversiteit worden vastgesteld.

**88.** Zo treffen we verschillende administratieve bezwaarprocedures aan. Wanneer een voorziening voor personen met een handicap bijvoorbeeld niet voldoet aan de vereisten voor een verantwoorde ondersteuning en de daaruit voortvloeiende (decretaal en reglementair bepaalde) verplichtingen, kan aan deze voorziening eerst een aanmaning met termijn worden gegeven en kunnen zo nodig vervolgens begeleidende maatregelen worden opgelegd (*supra* nr. 74). Als deze maatregelen niet voldoen, kan een administratieve geldboete worden opgelegd aan de voorziening (en de verplichting de nodige maatregelen te nemen om aan haar verplichtingen te voldoen). Tegen deze administratieve geldboete kan binnen 14 dagen bezwaar worden ingediend bij de minister. Na onderzoek van de bezwaren bevestigt of ontkracht de *minister* de administratieve geldboete (of de vraag om de nodige maatregelen te nemen).<sup>147</sup>

---

een aangetekende brief (art. 23-24 Besluit organisatie zorgkassen) Ook een schorsing van de erkenning is mogelijk (art. 30 Besluit organisatie zorgkassen).

<sup>144</sup> Bv. art. 27 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen: geen bezwaarmogelijkheid bij opleggen veiligheidsmaatregel: ““Bij onmiddellijk, reëel en ernstig gevaar voor de gezondheid en de veiligheid van de gebruikers kan de administrateur-generaal, na overleg met de burgemeester en de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn van de betrokken gemeente, beslissen om de onmiddellijke stopzetting van de uitbating van de voorziening te bevelen en alle bewarende maatregelen op te leggen die nodig zijn voor de bescherming van de gebruikers van de voorziening. *Tegen die beslissing is geen bezwaar mogelijk bij de adviescommissie.* De beheersinstantie in kwestie wordt vooraf door het agentschap uitgenodigd om haar verweermiddelen mee te delen”.

<sup>145</sup> Bv. art. 7 Besluit erkenning en subsidiëring partnerorganisaties inclusief ouderenbeleid: “De beslissing tot weigering van de erkenning vermeldt : (...) 4° de mogelijkheid om een beroep in te stellen bij de Raad van State; 5° de beroepsprocedure bij de Raad van State.” Zie ook *infra* nr. 90.

<sup>146</sup> Bv. art. 45 Besluit zorgregie; art. 19bis Besluit voorwaarden PAB.

<sup>147</sup> Art. 57 § 2 Besluit algemene erkenningsvoorwaarden en kwaliteitszorg voorzieningen PmH.

**89.** In het kader van de zorgverzekering treffen we ook een administratieve geldboete aan, die wordt opgelegd aan iedereen die aangesloten is bij een zorgkas en zijn bijdrage drie keer niet of slechts gedeeltelijk heeft betaald.<sup>148</sup> De zorgkassen delen aan het Vlaams Zorgfonds de gegevens mee van de personen die in aanmerking komen voor een administratieve geldboete.<sup>149</sup> Het hoofd van het Vlaams Zorgfonds legt de administratieve geldboete op.<sup>150</sup> De persoon aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd kan binnen 2 maanden een bezwaarschrift indienen bij het Vlaams Zorgfonds. Het is dan de *leidend ambtenaar van het Vlaams Zorgfonds* die een definitieve beslissing neemt, na het advies van het Vlaams Zorgfonds.<sup>151</sup>

**90.** In het kader van de opvang van kinderen die naar de basisschool gaan, kan een administratieve geldboete worden opgelegd aan een persoon die onderworpen is aan de meldingsplicht en deze miskent of wie inspectie de toegang verhindert.<sup>152</sup> De regelgeving bepaalt dat de betrokkene (op straffe van verval) binnen een termijn van een maand tegen die beslissing *bij de Raad van State* beroep kan aantekenen.<sup>153</sup> Ook m.b.t. de kinderopvang van baby's en peuters treffen we een administratieve geldboete aan, die kan worden opgelegd in geval van verhindering van toezicht, het organiseren van kinderopvang zonder de nodige vergunning, of de miskening van de verplichtingen. Ook hier wordt voorzien dat de betrokkene binnen een maand (op straffe van verval van het recht tot het instellen van het beroep) tegen die beslissing beroep kan aantekenen bij de *Raad van State*.<sup>154</sup>

**91.** Aan een woonzorgcentrum kan eveneens in bepaalde gevallen een administratieve geldboete worden opgelegd. Tegen deze administratieve geldboete kan (op straffe van verval) binnen een termijn van 15 dagen beroep worden aangetekend *bij de politierechtbank* (zie omtrent deze bevoegdheidstoewijzing aan de politierechtbank ook *infra* nr. 210).<sup>155</sup> Ook aan personen die beroepshalve activiteiten van zorg- en bijstandsverlening uitoefenen kan in bepaalde gevallen een administratieve geldboete worden opgelegd, waartegen beroep kan worden ingesteld binnen 15 dagen bij de *politierechtbank* (zie ook *infra* nr. 210).<sup>156</sup>

Opvallend is dat hier door de regelgeving telkens niet in een administratieve bezwaarprocedure wordt voorzien, maar meteen een juridictioneel beroep wordt vooropgesteld (bij de Raad van State, dan wel de politierechtbank). Op dit juridictioneel beroep gaan we in het volgende deel dieper in (*infra* nr. 111 e.v.). Zoals reeds gezegd, belet natuurlijk niets dat een (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep wordt ingesteld.

**92.** Ook inzake administratieve geldboetes treffen we soms regelgeving aan waarin de mogelijkheid wordt ingeschreven een administratieve geldboete op te leggen, maar waarin niets wordt geregeld

---

<sup>148</sup> Art. 21bis Decreet organisatie zorgverzekering en art. 23 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>149</sup> Art. 25 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>150</sup> Art. 26 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>151</sup> Art. 27 uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering. Zie ook art. 36-38 MB betreffende de uitvoering van de zorgverzekering.

<sup>152</sup> Art. 15 Decreet oprichting Kind en Gezin.

<sup>153</sup> Art. 15 Decreet oprichting Kind en Gezin.

<sup>154</sup> Art. 22 Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters.

<sup>155</sup> Art. 77 Woonzorgdecreet en art. 41 Besluit procedures woonzorgvoorzieningen.

<sup>156</sup> Art. 9 Decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening en art. 13/1 en 13/2 Besluit betreffende de zorg- en bijstandsverlening in de thuiszorg.

omtrent een bezwaar- of beroepsmogelijkheid.<sup>157</sup> Opnieuw is in een dergelijk geval steeds een (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep mogelijk (niet verplicht), dan wel (of daarna) een juridictioneel beroep (zie ook *supra* nr. 86).

**93.** De vraag kan hier wel worden gesteld in hoeverre de vastgestelde diversiteit inzake de reactiemogelijkheden tegen een administratieve geldboete wenselijk is in het licht van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de voorziening of het individu aan wie de administratieve geldboete wordt opgelegd. De huidige regelgeving voorziet immers in een verschillende procedure naargelang de context waarin de administratieve geldboete wordt opgelegd: in het ene geval bestaat de mogelijkheid om eerst een administratieve bezwaarprocedure in te stellen bij de minister dan wel de leidend ambtenaar van het Vlaams Zorgfonds die zich over het bezwaar moet uitspreken; in het andere geval bestaat de optie van deze tussenstap niet. In hoeverre dit verschil in benadering steunt op een uniforme achterliggende visie, is ons niet duidelijk.

#### **4 Verhouding tussen de verschillende beroepsvormen**

**94.** Het mag duidelijk zijn dat er verschillende beroepsvormen bestaan, ook binnen WVG. Zoals reeds aangegeven, is het instellen van een niet-georganiseerd beroep steeds eens optie; het is niet afhankelijk van het bestaan van een norm. Het kan daarbij gaan om een (niet-georganiseerd) willig beroep bij het bestuursorgaan dat de oorspronkelijke beslissing heeft genomen, een beroep op (indien voorhanden) de hiërarchisch meerdere van de beslissingnemende ambtenaar of op de toezichthoudende overheid (*supra* nr. 27). Vooral de eerste twee vormen van niet-georganiseerd beroep zijn binnen WVG relevant. Daarnaast hebben we ook uitgebreid bestudeerd in hoeverre er vormen van georganiseerd administratief beroep binnen WVG kunnen worden aangetroffen. Nu stellen we nog de vraag naar de verhouding tussen deze verschillende beroepsvormen. De vraag rijst of het mogelijk is om beide vormen van beroep achtereenvolgens of zelfs tegelijk aan te wenden. Is dit een optie, dan is de vervolgvraag wat de impact is van het instellen van een niet-georganiseerd beroep op de in de regelgeving ingeschreven termijnen voor het instellen van het georganiseerd beroep.

**95.** Een eerste hypothese is dat het georganiseerd administratief beroep (nog) niet werd ingesteld op het moment dat de onderhorige zich richt tot de beslissingnemer of diens hiërarchisch meerdere met de vraag de beslissing te heroverwegen. In dat geval lijkt er niets aan in de weg te staan dat gebruik wordt gemaakt van het (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep.<sup>158</sup>

Werd het georganiseerd administratief beroep wel ingesteld, maar heeft het georganiseerd beroepsorgaan zich nog niet uitgesproken, dan kan evenzeer willig of hiërarchisch beroep worden ingesteld en kan de (hiërarchisch meerdere van de) beslissingnemer zich hierover uitspreken.<sup>159</sup> Komt deze uitspraak eerder dan de uitspraak over het georganiseerd beroep, dan is het mogelijk dat bij wijziging van de oorspronkelijke beslissing het georganiseerd beroep zijn voorwerp verliest. Blijft de oorspronkelijke beslissing echter behouden, dan kan het georganiseerd beroep gewoon worden verdergezet.

---

<sup>157</sup> Bv. art. 27 Decreet organisatie pleegzorg en art. 66 Uitvoeringsbesluit organisatie pleegzorg; art. 76 Decreet preventieve gezondheidsbeleid.

<sup>158</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 148.

<sup>159</sup> Al is het wel waarschijnlijk dat in de praktijk verwezen wordt naar het ingesteld georganiseerd administratief beroep om ervoor te kiezen zich niet uit te spreken over het (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep.

Is het orgaan dat zich uitspreekt over het niet-georganiseerd beroep echter hetzelfde als het orgaan dat zich uitspreekt over het georganiseerd beroep, dan liggen de zaken anders. Deze optie is niet louter hypothetisch binnen WVG. Zo moet in het kader van de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG het hoofd van de beslissingnemende entiteit dan wel de minister zich uitspreken over het georganiseerd administratief beroep (*supra* nr. 37); in het kader van de heroverwegingsprocedure bij de adviescommissie bij het VAPH formuleert het agentschap een voornemen omtrent het al dan niet toekennen van de aanvraag én de beslissing over het bezwaar tegen dit voornemen (*supra* nr. 76). In geval de voorziening of een individu zou opteren om (ook) een (niet-georganiseerd) hiërarchisch of willig beroep in te stellen tegen die beslissing, komt dat (niet-georganiseerd) beroep bij hetzelfde hoofd of agentschap terecht. In dat geval wordt het willig of hiërarchisch beroep “opgeslorpt” door het georganiseerd bestuurlijk beroep. Het beroepsorgaan spreekt zich (verplicht) uit over het georganiseerd beroep en beëindigt daardoor tegelijk het (niet-georganiseerd) willig of hiërarchisch beroep.<sup>160</sup>

**96.** Komt de uitspraak van het georganiseerd administratief beroep (andere dan de instantie die zich uitspreekt over het niet-georganiseerd beroep) *eerder* dan de uitspraak over het niet-georganiseerd beroep, dan vormt dat meteen ook het einde van het niet-georganiseerd beroep. Immers, de beslissing van het (georganiseerd) beroepsorgaan komt in de plaats van de bestreden beslissing. De oorspronkelijke beslissing, waartegen het niet-georganiseerd beroep werd ingesteld, bestaat dus niet langer (ook *infra* nr. 103, de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep).<sup>161</sup>

**97.** Belangrijk is nog dat het instellen van het niet-georganiseerd beroep *geen* stuitende werking heeft ten aanzien van de termijnen voor het instellen van het georganiseerd beroep.<sup>162</sup>

**98.** Terzijde willen we er nog op wijzen dat de vraag naar de wederzijdse impact van ‘andere’ procedures en het georganiseerd beroep ruimer is dan enkel het niet-georganiseerd beroep. Zo heeft de mogelijkheid een georganiseerd beroep in te stellen ook een impact op de klachtbehandeling bij de ombudsman.

Meer bepaald wordt de behandeling van een klacht bij de ombudsman geschorst, wanneer en zolang over de zaak een georganiseerd bestuurlijk beroep aanhangig is (hetzelfde geldt wanneer een beroep bij een rechtscollege werd ingesteld).<sup>163</sup> In het geval waarin er een georganiseerd administratief beroep voorhanden is, maar de onderhorige hier nog geen gebruik van heeft gemaakt, wordt hij er in principe toe aangezet om eerst gebruik te maken van deze beroepsmogelijkheid alvorens zich tot de ombudsdiensten te wenden.<sup>164</sup>

Het indienen van een klacht bij de ombudsman schorst of stuit overigens evenmin de termijn voor het indienen van een georganiseerd administratief beroep.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 148-149.

<sup>161</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 148.

<sup>162</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 151-152.

<sup>163</sup> Art. 13 § 3 Decr.VI. 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998. Dit principe wordt in praktijk wel genuanceerd, afhankelijk van de vraag of de klacht bij de ombudsman betrekking heeft op inhoudelijke aspecten (die niet worden onderzocht) of op louter procedurele aspecten (die wel worden onderzocht). Zie daaromtrent J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 99.

<sup>164</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 74-75.

<sup>165</sup> Art. 13 § 3 Decr.VI. 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998.

99. Tot slot mag ook de verhouding tussen het (al dan niet georganiseerd) administratief beroep en het juridictioneel beroep niet uit het oog worden verloren, in het bijzonder wat de vraag betreft naar de impact van het instellen van een administratief beroep op de beroepstermijnen van het juridictioneel beroep.

In het kader van het georganiseerd beroep geldt in beginsel de uitputtingsvereiste waardoor in principe geen juridictioneel beroep mogelijk is zolang het georganiseerd bestuurlijk beroep niet volledig is afgerond (*supra* nr. 63 e.v.)<sup>166, 167</sup>. T.a.v. het niet-georganiseerd administratief beroep geldt geen dergelijke vereiste; het instellen van dit beroep is een mogelijkheid, maar geen verplichting. Wordt er gebruik gemaakt van het niet-georganiseerd administratief beroep, dan dient er wel mee rekening te worden gehouden dat het instellen van het niet-georganiseerd administratief beroep in beginsel *geen* impact heeft op de beroepstermijnen van het juridictioneel beroep.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> Zie ook J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 153-158, waar ook de verhouding tussen een georganiseerd bestuurlijk beroep en een (juridictioneel) kortgeding aan bod komt.

<sup>167</sup> Overigens merken we daarbij nog op dat binnen WVG vaak wordt gewerkt met een voornemen van beslissing waartegen een bezwaarmogelijkheid openstaat. Tegen een dergelijk voornemen van beslissing staat per definitie nog geen juridictioneel beroep open. Pas na het definitief worden van de beslissing na het uitputten van het administratief beroep kan dan juridictioneel beroep bij de Raad van State worden ingesteld.

<sup>168</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 57. In bepaalde gevallen wordt dit beginsel wel genuanceerd en wordt de beroepstermijn bij de Raad van State toch gestuit door het instellen van een niet-georganiseerd administratief beroep, zie S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 57-59.



## Hoofdstuk 5

### Inhoud van het optreden door de administratie en gevolg

**100.** Nu we hebben bestudeerd welke verschillende administratieve bezwaarprocedures te vinden zijn in de WVG-regelgeving, het theoretisch kader hebben uitgebouwd omtrent de kwalificatie van deze bezwaarprocedures (als een al dan niet georganiseerd administratief beroep) en duidelijk is hoe deze bezwaar- en beroepsprocedures zich tot elkaar verhouden, stellen we ons de vraag naar de inhoud van het optreden van de administratie in het kader van deze administratieve beroepsprocedures. Voor een deel is dat een herhaling van wat reeds aan bod is gekomen; doel is om de inhoud van het optreden van de administratie hier coherent weer te geven en daar nog een aantal nieuwe elementen aan toe te voegen.

**101.** Een eerste element dat bepalend is voor de omvang van de bevoegdheid van de administratie, is de vraag naar de mogelijke toetsingsgronden. Hierop zijn we eerder al ingegaan: het beroepsorgaan kan (in dezelfde mate als de beslissingnemende administratie) *zowel de wettigheid als de opportuniteit* van een beslissing onderzoeken. Het administratief beroep kan dus naast rechtsgeschillen ook betrekking hebben op beleidsgeschillen (*supra* nr. 23).

**102.** We gaven eveneens reeds aan dat in het kader van het administratief beroep, het administratief beroepsorgaan bij zijn beoordeling rekening kan houden met wijzigingen op juridisch of feitelijk vlak die dateren van *na* het indienen van het beroep (d.i. "*prospectieve beoordeling*"). Het administratief beroepsorgaan past (als orgaan van actief bestuur) ook de regelgeving toe zoals deze geldt op het ogenblik van zijn beslissing (*supra* nr. 24).<sup>169</sup>

**103.** Het *georganiseerd* administratief beroep heeft ook een *devolutive werking*, wat inhoudt dat de zaak in zijn geheel wordt voorgelegd aan het beroepsorgaan.<sup>170</sup> Dit beroepsorgaan kan het onderzoek volledig overdoen en is daarbij niet beperkt tot de argumenten van de verzoeker of door wat door de administratie is beslist of de motivering van deze beslissing.<sup>171</sup> Het verbod van een oordeel *ultra petita* (buiten het gevorderde) geldt niet in het kader van een administratief beroep.<sup>172</sup> Dat het administratief beroepsorgaan inderdaad een eigen onderzoek heeft gevoerd en een eigen oordeel heeft geveld over de zaak, moet overigens ook gestaafd kunnen worden aan de hand van de

---

<sup>169</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 571-572.

<sup>170</sup> In het kader van het niet-georganiseerd beroep wordt niet altijd gesproken van een "devolutive" werking. Dit neemt niet weg dat in het kader van het willig of hiërarchisch (niet-georganiseerd) beroep een nieuwe beslissing kan worden genomen, eveneens op grond van een nieuwe beoordeling, die in de plaats komt van de oorspronkelijke beslissing. Het effect van beide beroepsvormen kan dan ook zeer gelijkend zijn. Verschil is natuurlijk onder meer dat de devolutive werking ook met zich meebrengt dat het administratief beroepsorgaan de verplichting heeft zich een eigen oordeel te vormen over de zaak, wat niet in dezelfde mate geldt t.a.v. het niet-georganiseerd beroep, waarbij er immers geen beslissingsverplichting geldt.

<sup>171</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 559; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 48-49; M. CROMHEECKE, "Het willig administratief beroep", *T.Gem.* 1998, (221) 231-232; X, "Redelijke termijn bij milieuvergunningverlening: festina lente", *TOO* 2012, (273) 274.

<sup>172</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 560; M. VAN DAMME, "Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aangelegenheden" in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, (11) 18.

motivering van de beslissing over het beroep.<sup>173</sup> Eens het beroepsorgaan een beslissing heeft genomen in het kader van een georganiseerd administratief beroep, komt deze beslissing ook in de plaats van de bestreden beslissing.<sup>174</sup> Gevolg hiervan is dat enkel tegen de beslissing over het georganiseerd administratief beroep een later juridictioneel beroep kan worden ingesteld en niet tegen de oorspronkelijke beslissing, die immers niet langer bestaat.<sup>175</sup>

**104.** De omvang van de bevoegdheid van het beroepsorgaan in het kader van het administratief beroep kan een hervormingsbevoegdheid betreffen, maar ook een loutere adviesbevoegdheid of een goedkeuringsbevoegdheid.<sup>176</sup> We hebben evenwel vastgesteld dat in het kader van de bezwaarprocedures binnen WVG, het administratief beroepsorgaan (weliswaar veelal na het inwinnen van een advies) telkens de *bestreden beslissing* kan *hervormen*. Het beroepsorgaan mag (bij gebrek aan een uitdrukkelijke andersluidende bepaling) de beslissing wijzigen en vervangen door zijn eigen beslissing.<sup>177</sup> In zoverre de adviezen een bindende kracht zouden hebben, kan dit de bevoegdheid van het administratief beroepsorgaan wel beknotten<sup>178</sup>; binnen WVG hebben we in de huidige regelgeving echter niet te maken met adviezen met een bindende kracht. Dat vereist immers dat de toepasselijke regelgeving dit zo bepaalt, wat binnen WVG niet het geval is.<sup>179</sup> Wel zal het bestuur rekening moeten houden met het advies, het betrekken in (de motivering van) zijn besluitvorming en zal *de facto* het advies gezien de deskundigheid van de adviescommissies een zeker gewicht hebben. Maar steeds blijft het administratief beroepsorgaan verantwoordelijk voor het nemen van de beslissing en mag het niet blindelings afgaan op het oordeel van de adviescommissies.<sup>180</sup>

**105.** Een laatste belangrijke vraag omtrent de inhoud van het optreden van het administratief beroepsorgaan is of dit orgaan in het kader van het georganiseerd administratief beroep ook een beslissing kan nemen die ongunstiger is voor de rechtzoekende dan de aangevochten beslissing ("*reformatio in peius*"). Een eerste vaststelling hierbij is dat we binnen WVG geen regelgeving aantreffen die een uitdrukkelijk verbod inschrijft voor het beroepsorgaan om de situatie van de verzoeker te verslechteren. Vraag is dus of een dergelijke *reformatio in peius* mogelijk moet zijn of niet. GORIS onderzoekt deze vraag en stelt vast dat het antwoord of de situatie van de verzoeker door het beroep mag verslechteren, in belangrijke mate afhangt van welke functie van het georganiseerd beroep wordt voorgestaan. Wanneer een groot belang wordt gehecht aan de rechtsbeschermende functie van het georganiseerd administratief beroep, lijkt een verbod om de situatie van de verzoeker te verzwaren

---

<sup>173</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 617.

<sup>174</sup> Zie o.m. RvS 11 december 2006, nr. 165.758; RvS 18 januari 2007, nr. 166.885, overw. 2.1.2; RvS 25 januari 2007, nr. 167.114, overw. 3.4.

<sup>175</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 561. Een nuancering van het principe van de devolutive werking bestaat wel in zoverre er sprake kan zijn van een "afsplitsbaar onderdeel" van een vergunningsbeslissing (in het kader van milieuvergunningen), waarbij het beroepsorgaan weliswaar een volledig nieuw onderzoek voert, maar enkel met betrekking tot datgene wat in het beroep werd gevraagd. J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 561-564; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 49.

<sup>176</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 565.

<sup>177</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 567 en verwijzingen naar rechtspraak aldaar.

<sup>178</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 567.

<sup>179</sup> Zie ook S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 24; J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 661.

<sup>180</sup> Dat zou immers een verboden delegatie inhouden van de beslissingsmacht aan het adviesorgaan. Verder moet het bestuur ook nagaan of het advies voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht. Zie S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 406-408 en 412-413; J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 663-664. Zie, wat de ABC betreft, hierover ook RvS 2 maart 2004, nr. 128.688, overw. 4.2.2.

aangewezen. Wordt de nadruk gelegd op de functie dat het beroep een betere besluitvorming en een controle binnen het bestuur moet bewerkstelligen, dan lijkt het wellicht wel aangewezen om toe te laten dat de administratieve beslissing, na een volledig nieuw onderzoek door het beroepsorgaan, ongunstiger kan uitvallen voor de verzoeker (zie omtrent deze functies ook *infra* nrs. 107-109).<sup>181</sup> GORIS besluit in ieder geval: “een beperking van de bevoegdheid van het beroepsorgaan door een verbod om de beslissing over het beroep minder gunstig te laten uitvallen voor de beroepsindiener dan de bestreden beslissing, zou bovendien indruisen tegen de principiële hervormingsbevoegdheid van het beroepsorgaan”<sup>182</sup> en stelt dat de mogelijkheid van *reformatio in peius* als principe moet gelden.<sup>183</sup>

**106.** Tot slot willen we hier nog een laatste element behandelen wat betreft het (gevolg van het) instellen van een administratief beroep, meer bepaald de vraag of het instellen van het administratief beroep al dan niet de oorspronkelijke beslissing schorst.

Het administratief beroep heeft in principe geen schorsende werking ten aanzien van de bestreden beslissing.<sup>184</sup> Enkel mits tussenkomst van de wetgever kan hiervan worden afgeweken; vereist is dus dat de WVG-regelgeving expliciet een schorsende werking verleent aan een georganiseerd administratief beroep.<sup>185</sup> We stellen overigens vast dat het ook voorkomt dat een toepasselijke norm uitdrukkelijk de niet-schorsende werking van het beroep bevestigt, al is dat dus niet nodig.<sup>186</sup> Overigens merken we hierbij nog op dat de vraag naar het schorsend karakter enkel een rol speelt in zoverre het bezwaar gericht is tegen een beslissing. Zoals reeds vastgesteld, treffen we binnen het WVG-beleidsdomein ook bezwaarprocedures aan die gericht zijn tegen een *voornemen* van beslissing. In zoverre het bezwaar betrekking heeft op een dergelijk voornemen van beslissing, is dit voornemen per definitie nog niet uitvoerbaar, wat de vraag naar een schorsend effect zonder voorwerp maakt.

De vraag of een schorsend effect van het bezwaar (tegen een beslissing) gewenst is, moet door de wetgever dus worden afgewogen bij het opstellen van de WVG-regelgeving. Bij deze afweging kan enerzijds rekening worden gehouden met de goede werking van de administratie en eventueel desgevallend het belang een onmiddellijk en ernstig gevaar zonder uitstel te kunnen wegnemen door een onmiddellijke uitvoerbaarheid. Anderzijds moet rekening worden gehouden met de ernst van de

<sup>181</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 572-576 en 578.

<sup>182</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 576.

<sup>183</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 576. Ook bij LUST lezen we dat het beroepsorgaan “een beslissing [kan] nemen in het voordeel van de verzoeker, maar de beslissing kan evengoed in zijn nadeel uitvallen”. LUST koppelt deze vaststelling ook vast aan de devolutieve werking van het beroep. S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 48-49

<sup>184</sup> K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 269; C. DE ROY, *Het georganiseerd administratief beroep*, Mechelen, Kluwer, 2003, 31. WAUTERS licht daarbij nog toe: “Als reden voor het niet schorsende karakter kan de continuïteit van de openbare dienst en het “*privilège du préalable*” worden aangehaald. Een schorsende werking toekennen aan elk administratief beroep zou de werking van de openbare dienst praktisch onmogelijk maken. Bovendien wordt aangenomen dat elk besluit van de overheid rechtmatig is, totdat het tegendeel is bewezen. Bijgevolg dient zo’n besluit uitwerking te krijgen, totdat de overheid die oordeelt over het administratief beroep, een beslissing neemt over dit besluit”. K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 269.

<sup>185</sup> Bv. art. 27 Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering (opschortend karakter van het bezwaarschrift ingediend bij het Vlaams Zorgfonds tegen een opgelegde administratieve boete). J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 554; K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 269.

<sup>186</sup> Bv. art. 112 Procedurebesluit van 9 mei 2014 inzake vergunning en subsidies gezinsopvang en groepsoopvang van baby's en peuters: “Het bezwaar schort de uitvoering van de beslissing niet op.”

gevolgen van de onmiddellijke uitvoerbaarheid, het al dan niet omkeerbaar karakter van die gevolgen en de mogelijk daarmee samenhangende schade.<sup>187</sup>

---

<sup>187</sup> Indien het georganiseerd bestuurlijk beroep geen schorsende werking heeft voor de belanghebbende, kan deze wel nog steeds naar de burgerlijke kortgedingrechter stappen (hangende het georganiseerd bestuurlijk beroep) en deze vragen om de betwiste beslissing voorlopig te schorsen op basis van de schijnbaar onwettige aantasting van zijn subjectief recht. Zie hieromtrent J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 155-156.

## Hoofdstuk 6

### Voor- en nadelen van de administratieve geschillenbeslechting

**107.** Een beroep op de administratieve geschillenbeslechting biedt, in samenhang met de kenmerken ervan, verscheidene voordelen.

Een kenmerk van het administratief beroep is de mogelijkheid van de beroepsinstantie om *niet alleen wettigheids-, maar ook opportuniteitsoverwegingen* in haar besluitvorming te betrekken. Een administratief beroepsorgaan heeft dus een ruimere beoordelingsbevoegdheid dan de rechter (die zich beperkt tot de legaliteit, *infra* nr. 115). Gevolg hiervan is dat de burger van zijn kant ook een ruimer (niet beperkt tot de wettigheid van de beslissing) gamma van argumenten kan aanbrengen.<sup>188</sup> Deze ruime bevoegdheid van het beroepsorgaan kan tegelijk echter ook een nadeel zijn voor de rechtsonderhorige. Hij kan meer argumenten aanbrengen, maar anderzijds heeft hij het beroep niet echt in handen. Het instellen van het beroep heeft immers tot gevolg dat het administratief beroepsorgaan het dossier opnieuw kan onderzoeken, zich daarbij eventueel in hoofdzaak door opportuniteitsoverwegingen laten leiden, en mogelijks zelfs tot een beslissing komen die (nog) nadeliger is voor de rechtzoekende.<sup>189</sup>

Het administratief beroep is verder een vorm van geschillenbeslechting die in de regel wordt gekenmerkt door een *meer informele procedure*. Hoewel er in het kader van het georganiseerd administratief beroep natuurlijk wel wat meer vormvoorschriften kunnen bestaan (bv. inzake termijn of vorm), blijft het een feit dat dit beroep in de regel niet gekenmerkt wordt door eenzelfde formalisme als het juridictioneel beroep.<sup>190</sup>

Doorgaans brengt een administratief beroep ook *minder (procedure)kosten* met zich mee<sup>191</sup>, wat ook de drempel kan verlagen voor de rechtsonderhorige om er gebruik van te maken. Ook leidt het beroep in de regel *sneller* tot een uitspraak dan een juridictionele procedure, zeker het georganiseerd bestuurlijk beroep, waar er een verplichting rust op het beroepsorgaan om zich uit te spreken.<sup>192</sup>

Een administratief beroep wordt ook geacht de *degelijkheid van de besluitvorming te bevorderen*. Er wordt immers binnen de overheid zelf een tweede onderzoek gewijd aan een dossier. Dit tweede onderzoek heeft, naast de functie van het bevorderen van de kwaliteit van de besluitvorming, ook een herstel- en leerfunctie in hoofde van het bestuur<sup>193</sup> en een herkansingsfunctie in hoofde van de rechtzoekende<sup>194</sup> en houdt een vorm van (intrabestuurlijke) controle in, zeker wanneer het beroep

---

<sup>188</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 166 en 187; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 50; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>189</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 51; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>190</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 50; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946; M. VAN DAMME, "Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aangelegenheden" in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, (11) 16.

<sup>191</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 50; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946; M. VAN DAMME, "Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aangelegenheden" in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, (11) 16.

<sup>192</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 166.

<sup>193</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 171-173.

<sup>194</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 173-174.

wordt ingesteld bij een hoger beroepsorgaan (controlefunctie van het beroep)<sup>195</sup>.<sup>196</sup> In het kader van het administratief beroep, kan daarbij ook rekening worden gehouden met wijzigingen in feitelijke en juridische omstandigheden sinds de beslissing ("*prospectief optreden*").

**108.** Tegelijk zijn er ook bepaalde nadelen verbonden aan deze vorm van geschillenbeslechting. Zo hebben we al aangegeven dat de mogelijkheid bestaat dat het beroepsorgaan bij het beoordelen van de zaak op basis van haar hervormingsbevoegdheid een nieuwe *beslissing neemt die nog nadeliger* is voor de rechtzoekende.<sup>197</sup> Ook kan de beroepsinstantie zich bij het beoordelen van de argumenten van de rechtzoekende vooral laten leiden door opportuniteitsoverwegingen.<sup>198</sup>

Verder is het eigen aan het administratief beroep, dat dit wordt ingesteld bij een orgaan van actief bestuur. Het is dan ook niet uit te sluiten dat er een *zekere terughoudendheid kan bestaan* bij het beroepsorgaan<sup>199</sup> om op de aangevochten beslissing terug te komen.<sup>200</sup> In zoverre het een niet-georganiseerde vorm van administratief beroep betreft, is de overheid bovendien in principe niet verplicht om op het beroep te antwoorden.<sup>201</sup>

Het gegeven dat deze vorm van beroep wordt ingesteld bij een orgaan van actief bestuur heeft ook tot gevolg dat de genomen beslissing een administratieve overheidshandeling is en geen juridictionele beslissing. Een dergelijke administratieve overheidshandeling heeft geen gezag van gewijsde. Het administratief beroep kan dan ook *geen definitief einde* maken aan het geschil.<sup>202</sup>

Het administratief beroep, zeker het georganiseerd administratief beroep, creëert ook een *extra werklast voor het beroepsorgaan*, zeker wanneer het een orgaan betreft dat zich niet exclusief bezighoudt met het behandelen van beroepen. Tegelijk is in bepaalde gevallen niet ondenkbaar dat al bij aanvang van het administratief beroep duidelijk kan zijn dat deze enkel zal leiden tot een nieuwe beslissing die toch bij de rechter zal worden aangevochten, in welk geval de procedure een zeker tijdverlies kan inhouden.<sup>203</sup>

Het feit dat we te maken hebben met een administratieve procedure bij een administratief beroepsorgaan, heeft ook tot gevolg dat de *waarborgen en mogelijkheden die eigen zijn aan het*

---

<sup>195</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 180-182.

<sup>196</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 50; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>197</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 189; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 51.

<sup>198</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 189; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>199</sup> Hierbij bemenken we dat we binnen het WVG-beleidsdomein verschillende malen de tussenkomst aantreffen van een adviescommissie in de bezwaarprocedure. Een dergelijk (onafhankelijk) advies kan, zeker wanneer het afwijkt van de oorspronkelijke beslissing *o.i.* bijdragen tot een vermindering van de schroom om op een beslissing terug te komen. In de regeling omtrent de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG is bovendien geopteerd voor een bijzondere tweeledige constructie die *o.i.* mogelijks deze terughoudendheid nog bijkomend kan verminderen. Immers, de definitieve beslissing wordt na het advies enkel genomen door het hoofd van de beslissingnemende entiteit wanneer het advies gelijklopend is met de oorspronkelijke beslissing; zoniet (of bij het ontbreken van (tijdig) advies) wordt de beslissing genomen door de minister.

<sup>200</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 190; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 51; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>201</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 51; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>202</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 51.

<sup>203</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 191.

*jurisdictioneel beroep niet spelen.*<sup>204</sup> Zo kan een administratief beroepsorgaan geen vraag stellen aan het Grondwettelijk Hof indien de regels die het orgaan moet toepassen vermeend ongrondwettig zijn.<sup>205</sup> Dit kadert in het gegeven dat het administratief beroep een beroepsvorm is die een andere rechtsbescherming biedt dan het beroep op de rechter.

**109.** Algemeen kan worden gesteld dat de administratieve procedure in zekere zin “lichter” te noemen is en (mede daardoor) toelaat een geschil op te lossen zonder dat naar de rechter moet worden gestapt. Het administratief beroep heeft dan ook een belangrijke rechtsbeschermende functie en filterfunctie en kan ervoor zorgen dat er minder geschillen bij de rechter terechtkomen.<sup>206</sup> Ook kan het administratief beroep een verduidelijkingsfunctie vervullen: de beslissing die bij de rechter terecht komt is goed voorbereid en uitgewerkt en in beginsel reeds ontdaan van de belangrijkste gebreken.<sup>207</sup>

Tegelijk kan *enkel* het administratief beroep ook nooit volstaan. In een rechtsstaat is het ondenkbaar dat het bestuur het laatste woord zou hebben bij de beoordeling van een opgelegde maatregel en is vereist dat de beoordeling van een inbreuk in alle objectiviteit kan plaatsvinden voor een rechter, of minstens onder volledige controle van de rechter.<sup>208</sup> De vereiste van een rechterlijke controle vloeit ook voort uit het internationaal recht (artikel 6 EVRM, *infra* nr. 202).

**110.** Ondanks de belangrijke rol die het administratief beroep kan vervullen, kan men er dus niet om heen dat de rechtsonderhorige steeds ook de mogelijkheid moet hebben om zijn geschil voor te leggen aan de rechter. De studie van deze jurisdictionele geschillenbeslechting vormt het voorwerp van het volgende deel.

---

<sup>204</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 44-46 en 190.

<sup>205</sup> Zie ook RVS 8 mei 2007, nr. 170.919, overw. 3.2.

<sup>206</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 174-178; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 51; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946.

<sup>207</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 179 en 188.

<sup>208</sup> J. PUT, “Rechterlijk toezicht op socialezekerheidsbeslissingen” in J. PUT (ed.), *Het Handvest van de sociaal verzekerde en bestuurlijke vernieuwingen in de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 1999, (327) 355.





## **Deel 3. Jurisdictionele geschillenbeslechting**



# Hoofdstuk 1

## Opzet

**111.** In het voorgaande deel werd de administratieve geschillenbeslechting bestudeerd die wordt geboden binnen het WVG-beleidsdomein. We zijn ingegaan op de eigenschappen van deze vorm(en) van administratieve rechtsbescherming en hebben daarbij de concrete verschijningsvormen binnen het WVG-domein bestudeerd en geanalyseerd. Ook ging aandacht uit naar de voor- en nadelen van een beroep op administratieve rechtsbescherming tegen de overheid. Een belangrijke vaststelling daarbij was het rechtsbeschermend aspect van het administratief bezwaar/beroep en de controle- en filterfunctie die deze vervult. Deze administratieve rechtsbescherming kan het juridictioneel beroep in bepaalde gevallen voorkomen, maar vervangt dat niet. Deze 'onvervangbaarheid' van het juridictioneel beroep schuilt in de eigenschappen ervan en de door het internationale recht vereiste rechtswaarborgen.

**112.** Het doel van dit deel is de juridictionele bescherming tegen de overheid binnen het beleidsdomein WVG te bestuderen. Daarbij gaan we eerst begripsverkenkend in op de eigenschappen van de juridictionele bescherming tegen de overheid. De eerste vraag die we trachten te beantwoorden is de vraag *wie* deze juridictionele bescherming biedt. Daarbij behandelen we het belangrijke vraagstuk van de rechtsmachtverdeling en verschillende opties daarbij. Daarnaast gaan we ook in op de *inhoud* van deze bescherming en de vereiste van volle rechtsmacht. Het doel van deze studie is dubbel: 1° toelaten de bestaande toewijzing binnen het WVG-beleidsdomein van de bestuursgeschillen aan de onderscheiden rechtscolleges te plaatsen en te toetsen aan de geldende regels daaromtrent; 2° een duidelijk beeld geven van de opties en beperkingen bij het toebedelen van geschillen bij het opstellen van nieuwe regelgeving binnen het WVG-beleidsdomein.

Deze studie van de juridictionele geschillenbeslechting beoogt dus opnieuw zowel de uitwerking van een theoretisch kader als de analyse van de actuele regelgeving binnen WVG, welke wordt ingepast in en afgetoetst aan het theoretisch kader. Wat betreft de methodologie van deze analyse van de actuele regelgeving, verwijzen we naar de uiteenzetting daaromtrent in het voorgaande deel (*supra* nr. 19). Doel is opnieuw niet om elke individuele verschijningsvorm van de juridictionele bescherming weer te geven, wel om een selectie te maken die de diversiteit inzake toegang tot de rechter in beeld brengt.



## Hoofdstuk 2

### Situering: begripsvorming en algemene kenmerken

**113.** Alvorens in te gaan op de organisatie van de jurisdictionele bescherming ten aanzien van de overheid, besteden we eerst aandacht aan de algemene kenmerken van deze jurisdictionele bescherming. Deze begripsvorming moet toelaten de essentie van het onderscheid met de administratieve rechtsbescherming te duiden en geeft meteen een aanzet tot de verder uit te werken elementen inzake jurisdictionele rechtsbescherming.

**114.** Het jurisdictioneel beroep kan worden omschreven als “een beroep dat wordt ingesteld bij een rechtscollège van de rechterlijke orde, bij een administratief rechtscollège of bij een buitengerechtelijk rechtscollège of zelfs een orgaan van het actief bestuur dat rechtsprekende bevoegdheid uitoefent, en dat leidt tot een beslissing met een specifieke draagwijdte welke, steunend op een rechtsregel en bekleed met het gezag van gewijsde, een einde maakt aan een geschil”<sup>209</sup>.

**115.** Deze omschrijving reikt een aantal specifieke elementen aan. Een eerste element is de aanduiding wie zich over het beroep moet uitspreken, nl. een rechtscollège van de rechterlijke orde, een buitengerechtelijk rechtscollège of een orgaan van het actief bestuur dat rechtsprekende bevoegdheid uitoefent. Op deze identiteit van de rechtsprekende instantie, wat (in principe) een eerste essentieel verschil vormt met het hiervoor behandeld administratief beroep, gaan we in het volgende hoofdstuk dieper in (*infra* nr. 119). Daarnaast worden in deze definitie meteen ook verschillende algemene kenmerken van het jurisdictioneel optreden uitgelicht.

Essentieel is ten eerste het gegeven dat de uitspraak van een jurisdictioneel orgaan een rechterlijke beslissing is en dus bekleed is met gezag van gewijsde. De rechter moet een einde maken aan de betwisting, wat impliceert dat hij de aanspraken van de partijen definitief regelt.<sup>210</sup> Dit aspect van (definitieve) geschillenbeslechting is een wezenlijk kenmerk van de rechtsprekende handeling<sup>211</sup> en onderscheidt de jurisdictionele geschillenbeslechting van de administratieve. Immers, zoals reeds vastgesteld, maakt een administratieve overheidshandeling nooit een definitief einde aan een geschil (*supra* nr. 108).

Verder lezen we dat een beslissing steeds gesteund is op een rechtsregel. Kenmerkend is meer bepaald dat de jurisdictionele beslissing enkel de wettigheid van het bestuursoptreden betreft. Er is daarbij geen ruimte voor een toetsing van het bestuursoptreden aan het algemeen belang of aan het beleid dat door het bestuur gevoerd wordt. De rechter kan of mag zich dus in beginsel niet uitspreken over de opportuniteit van de beslissing van het bestuur.<sup>212</sup> Hierin onderscheidt een jurisdictionele beslissing zich opnieuw van het administratief beroep, waarbij wel ruimte is om een beleidsoordeel te vellen, naast een beoordeling van de wettigheid (*supra* nrs. 23 en 107).

---

<sup>209</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 955.

<sup>210</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 61; De beslissing is immers onaantastbaar geworden eenmaal de daartoe vereiste voorwaarden zijn vervuld en behoudens gebruikmaking van de gewone en buitengewone rechtsmiddelen, A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 968.

<sup>211</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 966.

<sup>212</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 966.

**116.** Daarnaast voegen we nog toe dat een rechter enkel uitspraak kan doen indien én in zoverre een geschil bij hem aanhangig is gemaakt. De rechter is gebonden door de rechtsmiddelen die de partijen naar voor brengen (met uitzondering van ambtshalve op te werpen rechtsmiddelen) en mag niet oordelen buiten het gevorderde.<sup>213</sup> Dit is beperkter dan bij het administratief beroepsorgaan dat het onderzoek volledig kan overdoen (*supra* nr. 103). Een administratieve overheid kan zich bovendien in principe uitspreken uit eigen beweging. Dit is echter niet het geval bij een georganiseerd beroep, waarbij het beroepsorgaan slechts een beslissing kan nemen in zoverre er daadwerkelijk beroep werd ingesteld (*supra* nr. 61).<sup>214</sup>

**117.** De rechter is ook verplicht uitspraak te doen over de hem voorgelegde zaak (bij gebreke waarvan sprake is van rechtsweigering).<sup>215</sup> In het kader van het niet-georganiseerd administratief beroep geldt een dergelijke verplichting niet. In zoverre het evenwel een georganiseerd administratief beroep betreft, is ook de administratie verplicht zich uit te spreken over het beroep (*supra* nr. 61). Zelfs in het kader van een georganiseerd beroep kan men zich nog niet op (strafrechtelijk sanctioneerbare) rechtsweigering beroepen indien de beroepsinstantie nalaat (tijdig) te beslissen.<sup>216</sup>

**118.** Een laatste element dat de jurisdictionele bescherming kenmerkt, zijn de waarborgen waaraan de procedure moet voldoen, welke ruimer zijn dan bij het administratief beroep.<sup>217</sup> Op een element hiervan, de vereiste van volle rechtsmacht, gaan we verderop nog dieper in (*infra* nr. 198).

---

<sup>213</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 61; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 352 (hierna verkort: R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*).

<sup>214</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 61, voetnoot 166; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 961.

<sup>215</sup> Art. 5 Ger.W. A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 955; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 353. Ook administratieve rechters zijn onderworpen aan het verbod van rechtsweigering (Cass. 8 december 1981, Arr.Cass. 1981, 471). J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 857.

<sup>216</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 47.

<sup>217</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 44-46.

## Hoofdstuk 3

### Rechtsmachtverdeling

#### 1 Inleiding: juridisch pluralisme

**119.** In de hiervoor weergegeven definitie van het jurisdictioneel beroep (*supra* nr. 114) staat te lezen dat dit beroep kan worden ingesteld bij “een rechtscollege van de rechterlijke orde, bij een administratief rechtscollege of bij een buitengerechtelijk rechtscollege of zelfs een orgaan van het actief bestuur dat rechtsprekende bevoegdheid uitoefent”.

Uit deze definitie blijkt dat de jurisdictionele rechtsbescherming tegen de overheid geboden wordt door twee soorten rechterlijke instanties<sup>218</sup>. Enerzijds zijn er de hoven en de rechtbanken van de rechterlijke macht, anderzijds de administratieve rechtscolleges, of ruimer, de zogenaamde buitengerechtelijke rechtscolleges. Buitengerechtelijk, omdat ze geen deel uitmaken van de (organieke)<sup>219</sup> rechterlijke macht.<sup>220</sup> Er bestaan dus verschillende rechtsmachten, die elk belast zijn met rechtsprekende geschillenbeslechting, en dit zonder dat er een gemeenschappelijk hoogste rechtscollege is ingericht dat waakt over de eenvormige toepassing van het recht.<sup>221</sup> Een dergelijke verdeling van de rechtsmacht wordt ook “juridisch pluralisme” genoemd.

Een dergelijk “juridisch pluralisme” staat tegenover wat “jurisdictioneel monisme” genoemd wordt. Daarvan is sprake wanneer de (overheids)rechtspraak integraal toegewezen wordt aan de rechterlijke macht en waarbij dus alle rechtsgeschillen (zowel van burgers als van het bestuur) zonder uitzondering aan de rechterlijke macht worden voorgelegd.<sup>222</sup> De oorsprong van de keuze tussen pluralisme of monisme kan historisch worden geduid en heeft te maken met een historisch wantrouwen van de

---

<sup>218</sup> Uitzonderlijk kan het ook dat een orgaan van het actief bestuur in bepaalde aangelegenheden een rechtsprekende bevoegdheid worden toegekend (J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 38 en A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 946, p. 855 voetnoot 2). Gezien het uitzonderlijk karakter ervan en de afwezigheid ervan binnen het WVG-beleidsdomein gaan we hier niet dieper op in.

<sup>219</sup> Gesteld kan worden dat de Raad van State en de administratieve rechtscolleges een statuut *sui generis* hebben verworven. Ze kunnen (niet langer) worden gezien als deel van de uitvoerende macht en maken evenmin deel uit van de rechterlijke macht in organieke zin. Wel kan worden gesteld dat ze deel uitmaken van de rechterlijke macht in functionele zin. Zie J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 280.

<sup>220</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 63. Ter verduidelijking: een administratief rechtscollege is dus steeds een buitengerechtelijk rechtscollege, want het maakt geen deel uit van de organieke rechterlijke macht. Het omgekeerde is niet noodzakelijk het geval: hoewel de administratieve rechtscolleges de grootste groep van buitengerechtelijke rechtscolleges vormt, kan bv. worden gedacht aan tuchtrechtscolleges als niet-administratieve wel-buitengerechtelijke rechtscolleges.

<sup>221</sup> Dat het Hof van Cassatie ‘attributieconflicten’ beslecht (*infra* nr. 195) volstaat niet om van een monistisch systeem te kunnen spreken. Het feit dat dergelijke conflicten van rechtsmacht kunnen rijzen, is net een indicatie van het feit dat meerdere rechtsmachten naast elkaar bestaan. C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 72, i.h.b. ook voetnoot 244.

<sup>222</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 70-71. Voor een meer uitgebreide bespreking van het juridisch pluralisme en monisme, zie C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 69-89.

wetgever tegen de uitvoerende macht en de gevolgde benadering van de scheiding der machten-leer binnen een rechtsstelsel.<sup>223</sup>

Het bestaan van een dergelijke dubbele rechtsmacht is kenmerkend voor de bestuursrechtspraak in België. Het brengt ook onvermijdelijk de vraag met zich mee wanneer toegang tot welke rechterlijke instantie openstaat. Er is nood aan het afbakenen van de rechtsmacht van de verschillende rechtsprekende organen. Een dergelijke heldere en kenbare verdeling van de rechtsmacht is ook essentieel om (het recht op) toegang tot de rechter te waarborgen.

## 2 Rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges

**120.** We starten de studie van de rechtsmachtverdeling tussen de rechterlijke macht en de administratieve rechtscolleges door een algemene schets te maken van de toepasselijke grond(wettelijke) regels. Dit moet toelaten de centrale begrippen en begripssparen te identificeren die in het onderzoek de “splitsingspunten” zullen vormen op het te volgen pad naar de bevoegde rechter in het kader van bestuursgeschillen. We bestuderen deze centrale begrippen in de rechtsmachtverdeling en onderzoeken daarop voortbouwend de concrete toewijzing van de rechtsmacht (*infra* titel 3, nr. 143 e.v.). Daarbij wordt ook ingegaan op de inhoud van het rechterlijk optreden. Het doel bestaat erin bij de analyse van de actuele regelgeving binnen WVG deze in te passen in en af te toetsen aan dit theoretisch kader. Dit moet toelaten om de rechtscolleges die binnen dit domein actief zijn te identificeren en de achterliggende redenering daarbij te (be)vatten.

We wensen tot slot nog de afbakening van dit onderzoek in herinnering te brengen; dit onderzoek naar de rechtsmachtverdeling wordt (waar nodig) toegespitst op de geschillen over *individuele* (dus niet-reglementaire) administratieve rechtshandelingen.

### 2.1 Vertrekpunt: principiële tweedeling

**121.** Centraal in de rechtsmachtverdeling staan de artikelen 144 en 145 van de Grondwet. Deze artikelen bepalen:

Artikel 144 Gw.

“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.”

---

<sup>223</sup> Voor meer informatie, verwijzen we naar C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 55-69 en (beknopter) o.m. J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, 275-277.



Artikel 145 Gw.

“Geschillen over **politieke rechten** behoren tot de bevoegdheid van de rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen.”

De burgerlijke rechten en de politieke rechten vormen samen de subjectieve rechten. De jurisdictionele beslechting van geschillen over subjectieve rechten (het zogenaamde “subjectief contentieux”) behoort dus in principe “tot de bevoegdheid van de rechtbanken”.<sup>224</sup> Daarmee wordt meer precies bedoeld op de gewone hoven en rechtbanken, dus op de ‘rechtbanken’ in de organieke zin van het woord.<sup>225</sup>

Elk subjectief recht geniet m.a.w. de bescherming van een rechter. Zoals blijkt uit de formulering van de artikelen, moet er wel een onderscheid worden gemaakt naargelang de vraag of het een burgerlijk (subjectief) recht dan wel een politiek (subjectief) recht betreft.

De gewone hoven en rechtbanken zijn exclusief bevoegd om uitspraak te doen over geschillen met betrekking tot burgerlijke (subjectieve) rechten (art. 144 Gw.). Zij hebben daarentegen geen monopolie wat de beslechting van geschillen over politieke rechten betreft. Zoals blijkt uit art. 145 Gw. kan de wetgever deze geschillen ook toekennen aan een administratief rechtscollege. Dit vereist dat een wettelijke uitzondering wordt gemaakt, zoniet blijven de gewone rechtscolleges bevoegd.<sup>226</sup> Dit grondwetsartikel geeft de wetgever dus de mogelijkheid om rechtscolleges op te richten, onderscheiden van de rechterlijke macht, die zich uitspreken over geschillen over politieke rechten. De wetgever heeft van deze bevoegdheid reeds gebruik gemaakt om administratieve rechtscolleges, waaronder de Raad van State, op te richten.<sup>227</sup>

Om elke verwarring te vermijden, willen we hier al aanstippen dat het (recent ingevoerde) tweede lid van artikel 144 Gw. geen (directe)<sup>228</sup> afbreuk doet aan deze principiële rechtsmachtverdeling. Geschillen over burgerlijke rechten blijven exclusief tot de gewone hoven en rechtbanken behoren, zonder dat hierop een uitzondering mogelijk is. Enkel wordt voorzien dat, *indien* de Raad van State of een (federaal) administratief rechtscollege op basis van de geldende rechtsmachtverdeling bevoegd is (nl. inzake subjectieve politieke rechten of het objectief contentieux, zie daaromtrent *infra* nr. 163 e.v.) ze zich ook over de burgerrechtelijke gevolgen *van hun beslissingen* kunnen uitspreken. Meer concreet heeft de wetgever van deze mogelijkheid gebruik gemaakt om de Raad van State bevoegd te maken uitspraken te doen over het toekennen van een herstelvergoeding in bepaalde gevallen (*infra* nr. 184).

<sup>224</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 370.

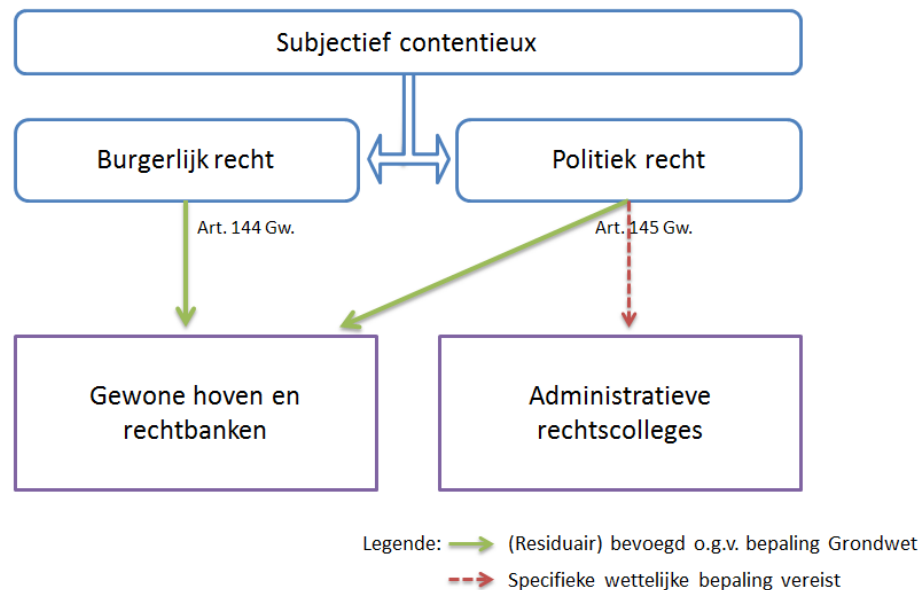
<sup>225</sup> De gewone hoven en rechtbanken betreffen de vrederechters, de politierechtbanken, de arrondissementsrechtbanken, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel, de militaire gerechten (in oorlogstijd), de strafuitvoeringsrechtbanken, de hoven van beroep, de arbeidshoven, de hoven van assisen en het Hof van Cassatie. De administratieve rechtbanken, die functioneel weliswaar ook een rechtsprekende functie uitoefenen, vallen hier buiten. J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE, J. GOOSSENS en G. GOEDERTIER, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 361; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 816 en 817-818.

<sup>226</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 63; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nrs. 990-991.

<sup>227</sup> D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 783-784.

<sup>228</sup> Al kan niet worden ontkend dat dit tweede lid het principiële karakter van de tweedeling wel uitholt, *infra* nr. 140.

**122.** Het voorgaande kan worden gevisualiseerd in volgend schema inzake de rechtsmachtverdeling, dat hierna als uitgangspunt zal fungeren en verder wordt aangevuld en verfijnd:



Deze principiële tweedeling levert een aantal centrale begrippen op bij de vraag tot welke rechter men zich kan/moet richten. Om te bepalen welke rechter bevoegd is, is de eerste vraag wanneer er wel of niet sprake is van een subjectief recht. Logische vervolgvraag is dan wat de tegenhanger vormt van dit subjectief recht en welke instantie bij afwezigheid van een subjectief recht bevoegd is. Dit betreft de vraagstelling naar het objectief contentieus. Is er inderdaad sprake van een subjectief recht, dan stuiten we op een tweede centraal begrippenpaar, nl. de tegenstelling burgerlijk – politiek recht. Om te komen tot de aanwijzing van de bevoegde rechter, moeten we eerst deze begrippen verhelderen.

## 2.2 Centrale begrippen

### 2.2.1 Subjectief recht

#### 2.2.1.1 Vereisten: gebonden bevoegdheid en belang

**123.** Een eerste vraag is wanneer er sprake is van een subjectief recht. Immers, er werd net vastgesteld dat de (gewone) hoven en rechtbanken (in beginsel) kennis nemen van geschillen over subjectieve rechten.

Het Hof van Cassatie stelt:

“De hoven en rechtbanken nemen kennis van de vordering van een partij die gegrond is op een subjectief recht.

Het bestaan van een dergelijk recht veronderstelt dat de eiser zich kan beroepen op een welbepaalde juridische verplichting die een objectieve rechtsregel rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de uitvoering waarvan die partij belang heeft.

Een partij kan zich ten aanzien van een administratieve overheid enkel op een dergelijk recht beroepen als de bevoegdheid van die overheid gebonden is.”<sup>229</sup>

Ook in de rechtspraak van de Raad van State lezen we:

“Het bestaan van een subjectief recht veronderstelt dat de verzoeker zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan hij belang heeft. Opdat er ten aanzien van de bestuurlijke overheid sprake van een dergelijk recht kan zijn, moet de bevoegdheid van die overheid gebonden zijn.”<sup>230</sup>

**124.** Er is dus sprake van een subjectief recht indien er uit hoofde van het objectieve recht een verplichting bestaat die een rechtssubject een aanspraak geeft op een welbepaald handelen of onthouden.<sup>231</sup> In de rechtsbetrekking tussen de overheid en de rechtsonderhorige zal de vraag dus zijn of er een rechtsregel bestaat die de onderhorige rechtstreeks het recht verleent om van de overheid een bepaald gedrag te eisen (waarbij de onderhorige belang heeft, *infra* nr. 126).<sup>232</sup> De norm laat de overheid dus geen ruimte of keuzevrijheid om over de toepassing van die norm in een concreet geval te beslissen. Van een dergelijke ‘gebonden’ bevoegdheid voor de overheid is sprake wanneer de norm van het objectief recht de inhoud of het voorwerp vastlegt van een beslissing die de overheid moet nemen van zodra de in de regel voorziene voorwaarden vervuld zijn.<sup>233</sup> Een situatie waarin dit het geval is, is bijvoorbeeld inzake het recht op bepaalde subsidies of op een uitkering (voor een individu), wanneer het objectief recht de aanspraak op die subsidie of uitkering *enkel* laat afhangen van het voldoen aan precies bepaalde voorwaarden.<sup>234</sup>

Essentieel hierbij is dat de overheid in geval van een gebonden bevoegdheid “honderd ten honderd gebonden [is] en binnen de wettelijke grenzen niet meerdere beslissingen [kan] nemen die alle wettig zijn”<sup>235</sup>. Het feit evenwel dat de overheid de norm nog moet interpreteren alvorens deze toe te passen, ontnemt een bevoegdheid niet haar gebonden karakter.<sup>236</sup> Interpretatie en appreciatie zijn immers twee verschillende zaken. Bij interpretatie moet de norm worden geïnterpreteerd om de precieze draagwijdte en betekenis te bepalen, maar daarbij blijft slechts één juiste interpretatie van de betrokken norm mogelijk. Bij appreciatie echter beschikt de overheid over beleidsvrijheid en zijn er meerdere beslissingen mogelijk (voor zover deze de grenzen van de redelijkheid niet kennelijk te buiten gaan).<sup>237</sup>

**125.** Wanneer een wet een bestuur de bevoegdheid biedt bepaalde rechtsbetrekkingen tussen de burger en de overheid vast te stellen of te regelen, wordt aan het bestuur daarbij echter vaak een

<sup>229</sup> Cass. 24 januari 2014, AR c.10.0537.F. Zie ook o.m. Cass. 10 maart 1994, *JT* 1994, 419; Cass. 15 november 2013, AR c.12.0291.F.

<sup>230</sup> RvS 29 april 2010, nr. 203.335, overw. 6.

<sup>231</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 373.

<sup>232</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 983.

<sup>233</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 984.

<sup>234</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 153.

<sup>235</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 373. Zie ook C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 141.

<sup>236</sup> Cass. 15 november 2013, AR c.12.0291.F, overw. 3.

<sup>237</sup> M. BOES, “Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?”, *TBP* 2009, (259) 264; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 984; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 373.

zekere vrijheid geboden. Zo beslist het bestuur vaak (binnen min of meer strikte grenzen) discretionair over het verlenen van vergunning, bv. in het licht van de vastgestelde programmatie<sup>238</sup>; mogelijk ook over het intrekken van vergunningen, enz.<sup>239</sup> Bij afwezigheid van een gebonden bevoegdheid voor het bestuur, kan de rechtszoekende zich dus niet op een subjectief recht beroepen: hij kan geen aanspraak maken op de toekenning van de aangevraagde vergunning...<sup>240</sup> <sup>241</sup> Bij het bestaan van een beleidsvrijheid bij het nemen van een beslissing spreekt men van een discretionaire bevoegdheid. Een discretionaire bevoegdheid is echter nog geen willekeurige bevoegdheid.<sup>242</sup> Bij keuze tussen de verschillende mogelijke beslissingen, moeten de grenzen van de wettigheid en redelijkheid worden gerespecteerd en bovendien zal het handelen van de overheid steeds ook gericht (moeten) zijn op het nastreven van het algemeen belang.<sup>243</sup>

**126.** Een tweede vereiste, naast het bestaan van een gebonden bevoegdheid in hoofde van het bestuur, betreft de aard van het belang van de persoon die zich op zijn/haar subjectief recht beroept. De partij moet een *eigen* belang hebben bij de uitvoering van de juridische verplichting die op de overheid rust (en die een aanspraak op een bepaald handelen door de overheid creëert). Deze vereiste van een eigen belang impliceert dat een algemeen belang dus niet volstaat.<sup>244</sup>

**127.** Het al dan niet discretionair karakter van een bevoegdheid speelt dus een elementaire rol bij het bepalen van het al dan niet voorhanden zijn van een subjectief recht, wat op zijn beurt in de regel<sup>245</sup> bepalend is voor het bepalen van de bevoegde rechter. Daarnaast zal de aan- of afwezigheid van een discretionair karakter ook een invloed hebben op de (omvang van de) rechterlijke controle, zie daaromtrent verder (*infra* nrs. 157 en 178).

**128.** Zonder dit onderzoek naar een passende indeling onnodig ingewikkeld te willen maken, moet er wel op worden gewezen dat een overheidsorgaan ook een subjectief recht kan schenden tijdens de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid. Het gaat dan veelal om ruim omschreven subjectieve rechten die in principe aan iedereen toekomen (en niet beperkt zijn tot de verhouding burger-overheid) en vooral dan om grondrechten (recht op eerbiediging privé-leven, vrijheid van

---

<sup>238</sup> Voorwaarde is dan wel dat de administratie omtrent die vergunning over beleidsvrijheid beschikt. Wanneer echter de vergunningsvoorwaarden specifiek zijn vastgelegd en men aanspraak kan maken op de vergunning (voor zover er ruimte is binnen de programmatie), dan beschikt de administratie niet over een dergelijke beleidsvrijheid, maar is ze ertoe gebonden de vergunning te verlenen indien de voorwaarden vervuld zijn en er programmatieruimte is. Zijn de voorwaarden echter in meer algemene zin geformuleerd en heeft de overheid ruimte om daarbinnen te beslissen wie het meest geschikt is, dan is er wel sprake van beleidsvrijheid.

<sup>239</sup> Zie omtrent de mogelijkheid om de administratie beleidsvrijheid te bieden door het opleggen van een maatregel/sanctie optioneel te stellen ook R. D'HAESE en J. PUT, *Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG*, SWVG-Rapport, Leuven, SWVG, 2014, 46-48, 59 en 67 (modaliteiten van maatregel/sanctie).

<sup>240</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 154.

<sup>241</sup> Hij kan wel de rechtmatigheid van de door het bestuur genomen bestuursbeslissing aanvechten voor (in principe) de Raad van State, hier gaan we verder op in, *infra* nrs. 136-137.

<sup>242</sup> RvS 30 oktober 2007, nr. 176.333, overw. 6: "Discretionaire bevoegdheid rijmt evenwel niet met willekeur".

<sup>243</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 987.

<sup>244</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 988.

<sup>245</sup> Dit is echter niet noodzakelijk zo. Het (al dan niet) discretionair karakter van een bevoegdheid heeft immers geen gevolg wanneer een uitdrukkelijke reglementaire bepaling een volledig "pakket" van geschillen inzake een bepaalde materie toewijst aan een bepaalde rechtbank (zowel wat betreft het subjectief als objectief contentieux), *infra* nr. 147.

meningsuiting, recht op ongestoord genot van eigendom...). Meer concreet kan bijvoorbeeld een inbreuk worden gepleegd op het (subjectief) recht op ongestoord genot van eigendom door de overheid wanneer deze in het kader van een discretionaire bevoegdheid een bepaalde (bouw)vergunningsbeslissing neemt die onevenredig veel hinder voor een buur veroorzaakt. In zoverre de vordering van de buur gegrond is op zijn subjectief eigendomsrecht, blijft dit (in principe) tot de bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken behoren.<sup>246</sup> Deze hypothese heeft bepaalde implicaties, maar is minder relevant binnen de context van dit onderzoek. We gaan er dan ook niet specifiek op in.

### 2.2.1.2 Twee opties: burgerlijk versus politiek subjectief recht

**129.** De duiding van het subjectief contentieux, d.i. de jurisdictionele beslechting van geschillen over subjectieve rechten, volstaat nog niet om daarbinnen de (bij het opstellen van nieuwe wetgeving potentieel) bevoegde rechter te kunnen bepalen. Immers, de volgende stap is de vraag of er van een burgerlijk recht (exclusieve bevoegdheid voor gewone hoven en rechtbanken) of een politiek recht sprake is (mogelijkheid tot het voorzien van een wettelijke uitzondering). Het volgend begrippenpaar waar we dieper op ingaan is deze tegenstelling burgerlijk versus politiek recht.

- Inhoud

**130.** Aangezien de Grondwet zich niet uitspreekt over de inhoud van deze begrippen, moeten we ons wenden tot rechtsleer en rechtspraak om deze begrippen te definiëren. De vraag wat een burgerlijk en wat een politiek recht is, is echter niet zo eenvoudig te beantwoorden, daarover is de rechtsleer het eens.<sup>247</sup> Eén zekerheid is dat subjectieve rechten *enkel* bestaan uit burgerlijke en politieke rechten, er bestaat geen derde soort subjectieve rechten.<sup>248</sup> Een subjectief recht dat geen burgerlijk recht is, is dus een politiek recht en vice versa.

**131.** Wat als een politiek recht wordt gezien, is geëvolueerd doorheen de jaren. Over bepaalde politieke rechten, de zogenaamde politieke rechten uit hun aard, is er nooit betwisting geweest. Het betreft het kiesrecht (nu opkomstplicht bij verkiezingen), het recht om een openbaar ambt te bekleden, het recht (nu plicht) belastingen te betalen en daarbij niet onrechtmatig te worden aangeslagen en het recht om niet onwettig tot militaire verplichtingen te worden gedwongen.<sup>249</sup> Gaandeweg werden echter meer geschillen ondergebracht bij de politieke rechten, om ze op die manier te (kunnen) onttrekken aan de rechterlijke macht.<sup>250</sup> Aanvankelijk werd gesteund op een organiek (formeel) criterium, waarbij een recht als politiek kon worden gezien op grond van het feit dat de wetgever de oprichting van een administratief rechtscollege mogelijk acht (wat immers enkel een optie is bij politieke rechten). Men gaat daarbij dus uit van een grondwetconform handelen van de

<sup>246</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 155-156.

<sup>247</sup> D. BATSELÉ, T. MORTIER en M. SCARCEZ, *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 784; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 63; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 373.

<sup>248</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 64. Zie ook Cass. 21 december 1956 (arrest Trine), *Arr.Cass.* 1957, 279, waarin duidelijk de theorie werd afgewezen van de "administratieve rechten" als derde categorie van subjectieve rechten.

<sup>249</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 992, p. 928, voetnoot 30; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 374.

<sup>250</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 374; J. VELAERS, *De grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 462.

wetgever.<sup>251</sup> Het Grondwettelijk Hof heeft een dergelijke organieke benadering – die neerkomt op een cirkelredening – echter afgewezen<sup>252</sup>, en is overgestapt naar een meer inhoudelijk criterium.<sup>253</sup> Wanneer meer bepaald de uitoefening van een functie door de overheid in nauwe relatie staat met de prerogatieven van het openbaar gezag van de Staat, bevindt deze aangelegenheid zich buiten de werkingssfeer van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 Gw.<sup>254</sup> De toepassing van dit criterium is echter in belangrijke mate casuïstisch.<sup>255</sup> Voorbeelden van politieke rechten zijn de beslissing over het verkrijgen van de hoedanigheid van vluchteling (met de gevolgen die aan die beslissing verbonden zijn ten aanzien van de toelating tot verblijf en vestiging)<sup>256</sup>, het recht op werkloosheidsvergoeding<sup>257</sup>, de naleving van de voorwaarden om als politieke partij een dotatie te krijgen<sup>258</sup>, beoordeling van de overheid over het verkrijgen van een verkavelingsvergunning<sup>259</sup>, enz.

**132.** Burgerlijke rechten zijn evenmin eenvoudig te definiëren. Zeker is dat het de subjectieve rechten zijn die niet politiek van aard zijn, maar daarmee is inhoudelijk maar weinig gezegd. Aangenomen wordt dat “de private rechtsbetrekkingen tussen particulieren, het opleggen van vrijheidsstraffen en de meeste fundamentele rechten en vrijheden burgerlijke rechten betreffen en dus tot de uitsluitende bevoegdheid van de gewone hoven en rechtbanken behoren. Ook geschillen over geldelijke schadeloosstelling<sup>260</sup> of andere vormen van herstel wegens krenking van een subjectief recht (een burgerlijk of een politiek recht) betreffen burgerlijke rechten.”<sup>261</sup>

---

<sup>251</sup> Dit organiek criterium werd voorgesteld door MAST en werd (aanvankelijk) zowel door de Raad van State (zie bv. RvS 10 juni 1969, nr. 13.618) als door het Hof van Cassatie (Cass. 21 oktober 1959, *Pas.* 1960, 217) toegepast. Voor een bespreking van de ontwikkeling van en kritiek op het organiek criterium, zie C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 92-96; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 818, i.h.b. voetnoot 10. R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 374.

<sup>252</sup> Arbitragehof 18 maart 1997, nr. 14/97, overw. B.4-B.5. J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 861-862.

<sup>253</sup> Het Grondwettelijk Hof oefent over de vraag of een bepaalde aangelegenheid al dan niet een politiek recht betreft controle uit via het gelijkheidsbeginsel. Het onderzoekt meer bepaald of er geen sprake is van discriminatie doordat een partij in een geschil onderworpen is aan een ander (m.n. administratief) rechtscollege en dus niet de hoven en rechtbanken. Enkel wanneer het een politiek recht betreft, mag immers een geschil worden opgedragen aan een administratief rechtscollege. Om zich hierover te kunnen uitspreken, moet het hof zich kunnen uitspreken over de vraag of er al dan niet van een politiek rechts sprake is. R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 374.

<sup>254</sup> Arbitragehof 18 maart 1997, nr. 14/97, overw. B.5. R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 375. Zie voor een uitgebreide bespreking van het arrest B. BLERO, “Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l’arrêt de la Cour d’Arbitrage 14/97”, *APT* 1997, 233-280, i.h.b. 274.

<sup>255</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 819.

<sup>256</sup> Arbitragehof 18 maart 1997, nr. 14/97, overw. B.5; GwH 27 mei 2008, nr. 81/2008, overw. B.18.2.

<sup>257</sup> Cass. 21 december 1956, *Arr.Cass.* 1957, 279.

<sup>258</sup> GwH nr. 10/2001, 7 februari 2001, overw. B.5.2.

<sup>259</sup> GwH nr. 8/2011, 27 januari 2011, overw. B.9.6.

<sup>260</sup> Al merken we daarbij op dat de recente wijziging van artikel 144 van de Grondwet en de wijziging van de RvS-wet die daarop werd gebaseerd, het de RvS mogelijk maakt om een schadevergoeding tot herstel toe te kennen, zie *supra* nr. 121 en *infra* nr. 140.

<sup>261</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 863-864 en verwijzingen aldaar. Zie ook J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 278.

- Toepassing binnen WVG

**133.** Er valt dus een evolutie te herkennen naar een brede invulling van het begrip politieke rechten. Stellen we de vraag naar de aard van de subjectieve rechten in het WVG-domein, dan komen we tot de (vast)stelling dat deze politieke rechten betreffen. Hoewel uit de voorgaande bespreking bleek dat geen absolute definitie van een politiek recht mogelijk is, en het criterium casuïstisch moet worden toegepast, stellen we toch vast dat er sterke aanwijzingen in deze richting zijn in de bestaande rechtspraak.

**134.** Het is immers zo dat geschillen inzake het recht op werkloosheidsuitkering<sup>262</sup> en ruimer, het recht op socialezekerheidsprestaties geacht worden politieke rechten te betreffen.<sup>263</sup> Zo ook werden betwistingen omtrent het verbod tot tegemoetkoming in de kosten van geneeskundige verstrekkingen beschouwd als geschillen over politieke rechten op grond van de overweging dat zij handelen over de beoordeling van de naleving door de zorgverleners van hun verplichtingen en deze laatsten hun medewerking verlenen aan een openbare dienst.<sup>264</sup>

Wanneer een overheid uitspraak doet over een aanvraag tot het verkrijgen van een verkavelingsvergunning, wordt die overheid ook geacht op te treden “in uitoefening van een functie die in een dergelijke verhouding staat tot de prerogatieven van het openbaar gezag, dat zij zich buiten de werkingssfeer bevindt van de gedingen van burgerlijke aard in de zin van artikel 144 van de Grondwet”<sup>265</sup>.

Ook de toekenning van een renovatiepremie wordt geacht een (subjectief) recht van politieke aard te zijn, “aangezien het verbonden is aan een subsidie die de overheid met toepassing van bepalingen betreffende het beleid inzake stadsvernieuwing en met het oog op het algemeen belang verleent om het vastgoedpatrimonium te beschermen en de werkgelegenheid in de bouwsector aan te wakkeren”.<sup>266</sup>

Nemen we de elementen uit de (brede) definitie in de rechtsleer (een nauwe relatie met de prerogatieven van het openbaar gezag van de Staat), samen met dit centrale element van het algemeen belang, dan lijken met toepassing hiervan de bestuursgeschillen binnen WVG (geschillen tussen rechtsonderhorige en de overheid inzake de toekenning van uitkeringen, erkenningen, vergunningen, subsidies door de overheid en het opleggen van maatregelen of sancties in het kader van de miskennis van regelgeving daaromtrent, dit met het oog op realiseren van het algemeen belang en het organiseren van een kwaliteitsvolle zorgverlening), ook van politieke aard te zijn.

**135.** Bij de bestudering van de bevoegde rechter binnen WVG, zullen we dus steeds vertrekken vanuit de (mogelijkheden inzake rechtsmachttoewijzing met betrekking tot de) politieke rechten. Deze vaststelling leidt ertoe dat er binnen WVG ruimte is voor de wetgever om geschillen over subjectieve rechten toe te kennen aan een buitengerechtelijk (doorgaans administratief) rechtscollege.

<sup>262</sup> Cass. 21 december 1956, *Arr.Cass.* 1957, 279.

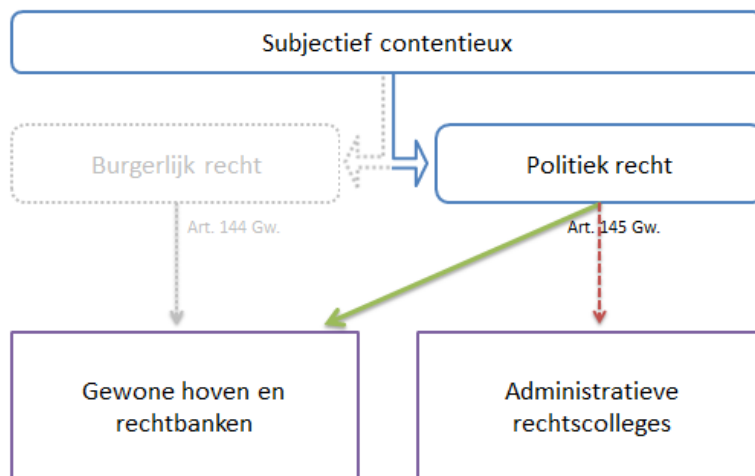
<sup>263</sup> J. PUT, “Rechterlijk toezicht op socialezekerheidsbeslissingen” in J. PUT (ed.), *Het Handvest van de sociaal verzekerde en bestuurlijke vernieuwingen in de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 1999, (327) 333.

<sup>264</sup> Arbitragehof, nr. 133/2001, 30 oktober 2001, overw. B.6.1-B.6.3; Arbitragehof nr. 26/2002, 30 januari 2002, overw. B.6-B.7; Arbitragehof nr. 94/2002, 5 juni 2002, overw. B.9-B.10; Arbitragehof nr. 98/2002, 12 juni 2002, overw. B.5.1-B.5.3; Arbitragehof nr. 23/2003, 12 februari 2003, overw. B.12-B.14.

<sup>265</sup> GwH nr. 8/2011, 27 januari 2011, overw. B.9.6.

<sup>266</sup> RvS 10 juni 2010, nr. 204.987, overw. 8.

Dit vertaalt zich in volgende aanpassing van het oorspronkelijk schema:



### 2.2.2 Objectief recht

**136.** We hebben het tot nu toe steeds gehad over de rechtsmachtverdeling binnen het subjectief contentieux. Tegelijk echter hebben we in wat voorafgaat reeds vastgesteld dat wanneer er sprake is van een discretionaire bevoegdheid, de rechtsonderhorige zich niet kan beroepen op het bestaan van een subjectief recht. Naast en los van het subjectief contentieux (rechterlijke beslechting van geschillen over burgerlijke en politieke subjectieve rechten), bestaat er evenwel nog het objectief contentieux. Het betreft dan objectieve geschillen, die (geen subjectieve rechten tot voorwerp hebben, maar) de legaliteit van normen of rechtshandelingen betreffen. Het gaat in dat geval om de een legaliteitscontrole van het objectief recht, of nog, over geschillen die de wettigheid of onwettigheid van administratieve rechtshandelingen betreffen.<sup>267</sup>

Niet (de bescherming van) het recht op een welbepaald handelen of onthouden van het bestuur staat dus centraal, wel de (wettigheid van de) overheidshandeling zelf. Immers, de overheid kan eenzijdig bestuurlijke handelingen stellen, maar dit enkel voor zover daarbij het wettigheidsbeginsel gerespecteerd wordt.<sup>268</sup> Ingeval de overheidshandeling onwettig zou zijn, kan de belanghebbende om de schorsing/vernietiging van de rechtshandeling verzoeken (*infra* nr. 168). Gesteld kan dus worden dat, terwijl het subjectief contentieux het herstel van subjectieve rechten (zijnde aanspraken van een rechtssubject op een ander rechtssubject) nastreeft, het objectieve contentieux het herstel van het recht beoogt.

**137.** Op deze geschillen zijn de artikelen 144 en 145 Gw. niet van toepassing, die immers enkel voor de subjectieve geschillen gelden. Op objectieve geschillen is enkel artikel 146 Gw. van toepassing:

“Geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet. Geen buitengewone rechtbanken of commissies kunnen, onder welke benaming ook, in het leven worden geroepen.”

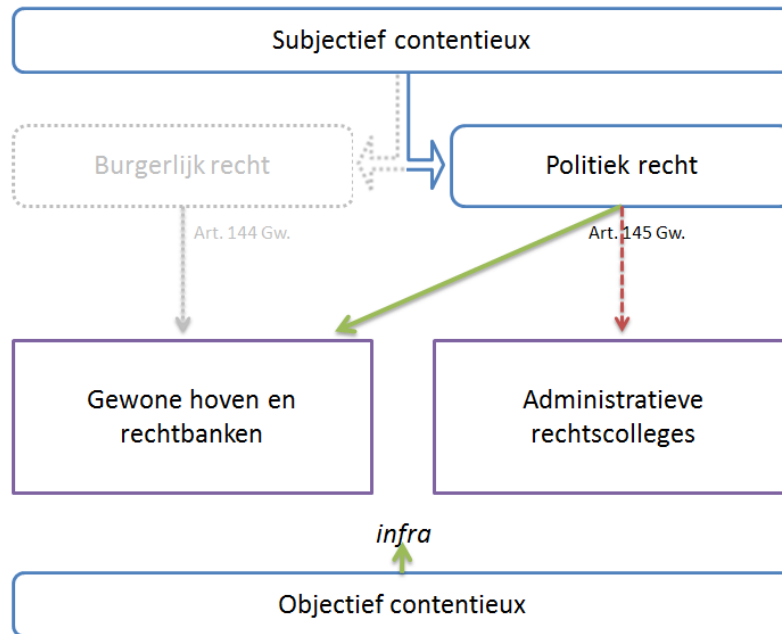
<sup>267</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 821; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 989; R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 375.

<sup>268</sup> R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 375.



Alleen de wetgever kan een met rechtspraak belast orgaan instellen.<sup>269</sup> Artikel 146 Gw. laat ook toe buitengerechtelijke rechtscolleges in te stellen waaraan een objectief beroep wordt opgedragen. Steunend hierop werd de Raad van State (in beginsel) de bevoegdheid toegekend voor objectieve geschillen m.b.t. bestuurshandelingen, dit behoudens evenwel het bestaan van expliciete wettelijke uitzonderingen. De Raad van State kan de onwettige overheidshandelingen vernietigen. Hierop gaan we verderop dieper in (*infra* nr. 168 e.v.).

Wat de rechtsmachtverdeling betreft, zal naast en los van het subjectief contentieux dus ook aandacht moeten worden besteed aan de toewijzing van de rechtsmacht in het kader van het objectief contentieux. Dit vertaalt zich in onderstaande (aanzet van) uitbreiding van het schema:



### 2.2.3 Subjectief of objectief contentieux? De leer van het werkelijk voorwerp

**138.** Er wordt wel eens opgemerkt dat het niet altijd eenvoudig is om in een geschil tussen een particulier en de overheid het onderscheid te maken tussen een objectief en subjectief geschil.<sup>270</sup> Om beide van elkaar te onderscheiden moet worden gekeken wat het “werkelijk en rechtstreeks voorwerp” van het beroep is (waar gaat het geschil over), en dus niet naar het formele voorwerp (wat hebben de partijen gevorderd: de erkenning/vaststelling van een subjectief recht en/of rechtsherstel wegens schending ervan dan wel de vernietiging van de overheidsbeslissing).<sup>271</sup>

Om dat werkelijk voorwerp te bepalen, moet dus worden nagegaan wat de partij(en) werkelijk vragen aan de rechter. BOES verduidelijkt dat

“als wat zij vragen het herstel of de handhaving van een recht is, dan moet men nagaan of het burgerlijk dan wel politiek recht is. Maar het kan goed zijn dat wat een partij vraagt, niet het herstel of de handhaving van een recht is, maar het onwettelijk bevinden van een bestuurshandeling die haar benadeelt, zonder dat zij daarbij aanspraak kan maken en ook niet maakt op een welbepaalde andere

<sup>269</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 994.

<sup>270</sup> J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 821.

<sup>271</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 139-141; R. TUS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 376.

bestuurshandeling: wie de weigering van een door hem aangevraagde stedenbouwkundige vergunning bestrijdt – die weigering benadeelt hem – hoeft daarom nog niet aan te tonen dat de overheid verplicht is hem die vergunning te verlenen. Met andere woorden, het werkelijk voorwerp van het geschil over de weigering is geen subjectief recht (op een vergunning), maar wel een naar beweren onrechtmatige bestuurshandeling die de aanvrager in zijn belangen schaadt.”<sup>272</sup>

#### 2.2.4 Kritiek op het onderscheid subjectief – objectief contentieux

**139.** We willen er hier niet aan voorbijgaan dat het onderscheid tussen het subjectief en objectief contentieux wordt bekritiseerd in de rechtsleer. Daarbij wordt gesteld dat dit onderscheid artificieel is en bovendien steeds meer wordt uitgehold door recente evoluties.<sup>273</sup>

Het onderscheid wordt artificieel genoemd omdat “in feite elk objectief geschil geformuleerd [kan] worden in de vorm van een geschil over een subjectief recht.”<sup>274</sup> Immers, stelt TIJS, zelfs wanneer het geschil de wettigheid of onwettigheid van een overheidsbeslissing betreft (dus objectief contentieux), dan nog kan men niet om de vaststelling heen dat de onderhorige niet alleen een ‘belang’ heeft bij een wettige beslissing (bv. over een vergunningsaanvraag waarbij de administratie over beleidsvrijheid beschikt), maar ook een ‘recht’ op een wettige beslissing, of nog, een beslissing die in overeenstemming is met de hogere rechtsnormen en met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.<sup>275, 276</sup> GOOSSENS stelt dat het objectief en het subjectief contentieux “de keerzijde [vormen] van eenzelfde medaille.”<sup>277</sup> De complexiteit van de relatie tussen het objectief en subjectief contentieux wordt duidelijk geïllustreerd door BERX, die zelfs een nieuwe notie introduceert (nl. de “publiekrechtelijke subjectieve rechten”) om zo het “zeer artificieel afgedane onderscheid tussen het objectief en subjectief contentieux m.b.t. individuele bestuurshandelingen te laten varen”.<sup>278</sup>

**140.** Een recent nieuw argument bij het formuleren van kritiek op het onderscheid tussen het subjectief en objectief contentieux, is de mogelijkheid die de Raad van State heeft gekregen om een herstelvergoeding toe te kennen. In het kader van de zesde staatshervorming werd namelijk aan artikel 144 Gw. een tweede lid toegevoegd, dat de wetgever toelaat de Raad van State (en de federale administratieve rechtbanken) te machtigen om te beslissen over de burgerrechtelijke gevolgen van

---

<sup>272</sup> M. BOES, “Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?”, *TBP* 2009, (259) 263.

<sup>273</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 276.

<sup>274</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 381.

<sup>275</sup> Wat deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur betreft, zou men zelfs kunnen stellen dat deze zeer precieze rechtsplichten inhouden voor het bestuur (bv. hoorplicht), waaraan deze (in bepaalde gevallen) moet voldoen zonder daaromtrent over een beleidsvrijheid te beschikken. Desondanks zal de Raad van State zijn bevoegdheid niet afwijzen, wanneer iemand aanvoert dat zijn recht op verdediging werd geschonden. C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 142.

<sup>276</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 381. Zie ook S. LUST, *Raad van State, I. Afdeling Administratie, 6. Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2000, 371.

<sup>277</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 281 en J. GOOSSENS en J. MOLLIN, “Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 155 Grondwet”, *CDPK* 2012, (76) 83. Zie ook S. LUST, *Raad van State, I. Afdeling Administratie, 6. Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2000, 25. Zie daarnaast ook P. VAN ORSHOVEN, “Administratieve rechtbanken? Ja en neen. Pleidooi voor jurisdictioneel monisme”, *RW* 1994-95, (897) 901.

<sup>278</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 150. Over dit begrip, zie C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 167-199.

hun beslissingen. Zich hierop baserend heeft de wetgever de Raad van State de bevoegdheid verleend om schadevergoeding tot herstel toe te kennen.<sup>279</sup>

Tot voor het bestaan van deze regel, was het zo dat (enkel) de gewone rechtbanken bevoegd waren zich uit te spreken over het vergoeden van schade veroorzaakt door het bestuur (ook bij de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid). In een dergelijk geval staat immers niet de onrechtmatigheid van de overheidsbeslissing centraal (al dan niet genomen op grond van een discretionaire bevoegdheid), maar wel de realisatie van een subjectief recht (bv. recht op schadevergoeding).<sup>280</sup> Of nog, het betreft dan niet het objectief, maar wel het subjectief contentieux. Hoewel het toekennen van een schadevergoeding betrekking heeft op een subjectief (burgerlijk) recht, wat het traditionele monopolie van de justitiële rechter vormde, kan deze nu dus ook door de Raad van State worden toegekend.<sup>281</sup> GOOSSENS noemt deze herstelvergoeding “de ultieme falsificatie van het onderscheid tussen het objectief en het subjectief contentieux”<sup>282 283</sup>.

**141.** De tweedeling subjectief recht – objectief recht is dus niet vrij van kritiek. Niettemin blijft deze wel het hoofdonderscheid vormen, waarbij de indeling subjectief-objectief contentieux (of nog, het al dan niet bestaan van een subjectief recht waarop de belanghebbende zich kan beroepen) wordt gehanteerd als centraal concept bij het aanwijzen van de bevoegde rechter. Ook in dit onderzoek zal dit onderscheid een centrale indeling vormen. Dat is ook geen onoverkomelijk probleem, het zal ons immers niet beletten om de regels uit te zetten voor het bepalen van de bevoegde rechter. Wel willen we, door deze kritiek weer te geven, aangeven dat deze rechtsmachtverdeling niet zelden tot discussie aanleiding geeft. Het is een indicatie van het feit dat de zoektocht naar een sluitende constructie omtrent de rechtsmachtverdeling enige moeite vergt. We wensen dan ook aan te stippen dat de hier gepresenteerde constructie een eigen constructie is die door ons werd opgesteld op basis van studie van de rechtsleer en rechtspraak. In het licht van deze discussie, kan het bewust maken van keuzes omtrent de toegang tot de rechter bij het opstellen van nieuwe regelgeving (binnen de contouren van de (grond)wettelijke mogelijkheden) dan ook alleen maar bijdragen tot de rechtszekerheid van de rechtsonderhorige.

### 2.2.5 Samenvattend: centrale begrippen en begripssparen

**142.** Samenvattend kan worden gesteld dat de artikelen 144, 145 en 146 Gw. aan de basis liggen van de rechtsmachtverdeling inzake het beslechten van bestuursgeschillen. Om de op die grondwetsartikelen gebaseerde indeling te verduidelijken, werd een onderscheid gemaakt tussen het subjectief contentieux en het objectief contentieux. In het subjectief contentieux staat een uitspraak

<sup>279</sup> Art. 11*bis* RvS-wet (in werking sinds 1 juli 2014), ingevoegd bij art. 6 Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming inzake de aangelegenheden bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, *BS* 31 januari 2014.

<sup>280</sup> Zie ook R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 380.

<sup>281</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 281-282 en 288-292.

<sup>282</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 282.

<sup>283</sup> Deze wijziging is overigens niet de enige. GOOSSENS stelt dat met de Hervormingswet Raad van State zich een trend doorzet tot “subjectivering” van de procedure voor de Raad van State. Andere wijzigingen betreffen het invoeren van de ‘bestuurlijke lus’, het belang bij het middel, de mogelijkheid om het privaat en openbaar belang af te wegen in het administratief kort geding. Door de nieuwe rechtstechnieken kan de Raad van State evolueren van een passieve bewaker van de objectieve wettigheid naar een actieve geschillenbeslechter die een oplossingsgerichte rechtspraak nastreeft, aldus GOOSSENS. J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 282.

over de inhoud van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur centraal. Het objectief contentieus heeft betrekking op de (on)rechtmatigheid van een bestuurshandeling.

Binnen het subjectief contentieus hebben we ook aandacht besteed aan het onderscheid tussen de burgerlijke en politieke rechten en hebben we vastgesteld dat het contentieus binnen WVG op de laatste categorie betrekking heeft. Deze vaststelling leidt ertoe dat er binnen WVG ruimte is voor de wetgever om geschillen toe te kennen aan een buitengerechtelijk (doorgaans administratief) rechtscollege.

Daarmee is echter nog niet gezegd welk rechtscollege zich in het subjectief contentieus zal moeten uitspreken over een subjectief (politiek) recht. Ook de rechtsmachttoewijzing binnen het objectief contentieus heeft verdere uitwerking nodig. Dit beogen we te realiseren in het volgende onderdeel. Het doel daarbij is een klaar inzicht te bieden in de rechtsmachtverdeling tussen de onderscheiden rechters. Mede vanuit het oogpunt van het recht op toegang tot de rechter is minstens vereist, dat de rechtsmachtafbakening tussen de verschillende rechters duidelijk en transparant geregeld is.<sup>284</sup>

### 3 Rechtsmachtverdeling: concrete toewijzing

#### 3.1 Geschillenbeslechting door de ‘gewone’ rechter

**143.** Er werd reeds vastgesteld dat op basis van de relevante grondwetsbepalingen (144 en 145 Gw.), de ‘gewone’ hoven en rechtbanken bevoegd zijn voor geschillen over politieke (subjectieve) rechten. Er is daarbij evenwel ruimte om de rechtsmacht toe te kennen aan een buitengerechtelijk rechtscollege, doch dit moet bij een expliciete wettelijke bepaling gebeuren.

In wat hierna volgt gaan we in op het eerste luik, nl. de situatie waarin de gewone hoven en rechtbanken zich uitspreken over bestuursgeschillen. Op de vraag hoe en wanneer de rechtsmacht naar een buitengerechtelijk rechtscollege (kan) gaan, gaan we later in.

##### 3.1.1 Wie?

###### 3.1.1.1 *Al dan niet bestaan van specifieke toewijzing*

**144.** Met de vaststelling dat de ‘gewone’ hoven en rechtbanken bevoegd zijn, kan nog geen uitspraak worden gedaan over de concrete bevoegde rechtbank. Het begrip ‘gewone’ hoven en rechtbanken is een koepelbegrip. Het omvat de vrederechters, de politierechtbanken, de arrondissementsrechtbanken, de rechtbanken van eerste aanleg, de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel, de militaire gerechten, de strafuitvoeringsrechtbanken, de hoven van beroep, de arbeidshoven, de hoven van assisen en het Hof van Cassatie.<sup>285</sup>

Om te bepalen welke rechter bevoegd is in een concreet geschil, moeten we nagaan hoe de bevoegdheidsverdeling binnen de rechterlijke macht is geregeld. We beperken ons bij de bespreking van de bevoegdheidsverdeling tot de algemene beginselen en gaan enkel concreet in op die elementen die relevant zijn in de context van dit onderzoek.<sup>286</sup> Ook gaan we hier niet in op de

---

<sup>284</sup> C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, 133.

<sup>285</sup> *Supra*, voetnoot 225.

<sup>286</sup> Voor een algemene bespreking van de bevoegdheidsverdeling van alle rechtscolleges binnen het Belgisch rechtsstelsel, verwijzen we naar J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek*

specifieke context van het kortgeding, dat wordt gekenmerkt door het spoedeisend karakter van de vordering en evenmin op dwangsom die daarbij kan worden opgelegd.

**145.** Bij het bepalen van de bevoegdheid(sverdeling) moet een onderscheid worden gemaakt tussen de algemene bevoegdheid en de bijzondere of uitsluitende bevoegdheid van een rechtscollege. De algemene bevoegdheid wordt in de regel bepaald door de waarde<sup>287</sup> en, in voorkomend geval, de hoogdringendheid van de eis<sup>288</sup> of de hoedanigheid van de partijen<sup>289</sup>. De bijzondere bevoegdheid wordt enkel beheerst door het voorwerp van de eis, die een welbepaalde materie moet betreffen. Bepaalde geschillen kunnen daarbij uitsluitend aan een bepaald gerecht worden toegekend.<sup>290</sup>

**146.** Essentieel hierbij is dat de rechtbank van eerste aanleg een (voorwaardelijke) volheid van bevoegdheid heeft. De rechtbank van eerste aanleg neemt dus kennis van alle eisen die bij haar aanhangig worden gemaakt, ongeacht de waarde ervan, het voorwerp of de hoedanigheid van de partijen. Dit principe geldt tenzij de eis behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van een andere rechter of tenzij de verweerder verzoekt dat de zaak voor het gerecht wordt gebracht waaraan de wetgever de eis heeft toegekend als algemene of bijzondere bevoegdheid. De rechtbank van eerste aanleg vormt zo 'het gewone gerecht'.<sup>291</sup>

De overige rechtbanken zijn bevoegd indien en in zoverre hen een bevoegdheid specifiek werd toegewezen.<sup>292</sup> Zo is de arbeidsrechtbank bijvoorbeeld bevoegd om, ongeacht het bedrag van de eis, kennis te nemen van (in principe)<sup>293</sup> alle geschillen die betrekking hebben op het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht. De artikelen 578 tot 583 van het Gerechtelijk wetboek sommen een aantal

---

*gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 853 p. en D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Eerste verkenning van een nieuw gerechtelijk landschap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 204 p.

<sup>287</sup> Zo neemt de vrederechter kennis van alles eisen waarvan het bedrag 2500 euro niet te boven gaat. Deze algemene bevoegdheid van de vrederechter geldt evenwel niet voor die geschillen die de wet aan zijn bevoegdheid onttrekt. (art. 590 Ger.W.). J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 249-250.

<sup>288</sup> De is urgentie een wezenlijke component van de materiële bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank rechtsprekend in kort geding. J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 242.

<sup>289</sup> De hoedanigheid van de partijen is doorslaggevend voor de materiële bevoegdheid van de rechtbank van koophandel. Deze rechtbank neemt (in eerste aanleg) kennis van de geschillen tussen kooplieden, die handelingen betreffen die de wet als daden van koophandel aanmerkt, en die niet onder de algemene bevoegdheid van de vrederechter vallen (art. 573, eerste lid Ger.W.). J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 243.

<sup>290</sup> J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 236. Zo doet de vrederechter bijvoorbeeld over bepaalde geschillen uitspraak "ongeacht het bedrag van de eis", bv. geschillen over de verhuring van onroerende goederen (art. 591, 1° Ger.W.) en is de vrederechter bv. uitsluitend bevoegd inzage verzegeling (art. 597 Ger.W.). J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 250-255.

<sup>291</sup> Art. 568, eerste lid Ger.W. J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 259 en D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Eerste verkenning van een nieuw gerechtelijk landschap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 129-130.

<sup>292</sup> Overigens is het ook zo dat de rechtbank van eerste aanleg ook in bepaalde gevallen de uitsluitende bevoegdheid heeft op te treden. Deze uitsluitende bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg is opgenomen in de artikelen 569, 570 en 571 Ger.W. Aangezien dit binnen de context van dit onderzoek niet relevant is, gaan we hier niet verder op in. Zie hieromtrent J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 264 e.v.

<sup>293</sup> Met uitzondering van enkele uitzonderingen die door de wetgever uitdrukkelijk werden bepaald, zie D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Eerste verkenning van een nieuw gerechtelijk landschap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 148, voetnoot 766.

geschillen op die vallen onder de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank. Daarnaast kunnen evenwel ook bijzondere wetteksten bevoegdheid toekennen aan de arbeidsrechtbank.<sup>294</sup>

Binnen WVG bestaat regelgeving die in een dergelijke specifieke bevoegdheidstoewijzing voorziet. Zo werd de arbeidsrechtbank bijvoorbeeld bevoegd gemaakt voor bepaalde geschillen inzake de zorgverzekering en voor geschillen inzake de ondersteuning van personen met een handicap (*infra* nr. 149).<sup>295</sup>

Wat deze bevoegdheid van de arbeidsrechtbank betreft, willen we ook opmerken dat de arbeidsrechtbank (in principe)<sup>296</sup> geen uitsluitende bevoegdheid heeft. Dit heeft tot gevolg dat de rechtbank van eerste aanleg op basis van haar voorwaardelijke volheid van bevoegdheid uitspraak kan doen. Wanneer een arbeidsgeschil inderdaad aan de rechtbank van eerste aanleg wordt voorgelegd, is deze rechtbank bevoegd om van het geschil kennis te nemen, tenzij de verweerder dit (tijdig) betwist.<sup>297</sup>

### 3.1.1.2 Mogelijkheid tot toewijzen door een gemeenschap of gewest

- Theorie: argumentatie omtrent impliciete bevoegdheden en specifiek gekozen rechter

**147.** Aangezien we ons in dit onderzoek toespitsen op de mogelijkheden inzake toewijzing van geschillen binnen het WVG-beleidsdomein, rijst onvermijdelijk nog de bijkomende vraag in hoeverre de gemeenschap kan opteren voor een dergelijke toewijzing van bevoegdheden aan rechtscolleges. Het bepalen van de bevoegdheid van de rechtscolleges en het regelen van de rechtspleging ervoor behoort in beginsel immers tot de bevoegdheid van de federale wetgever. De gemeenschappen en de gewesten kunnen dit terrein slechts betreden op grond van hun impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI).<sup>298</sup> Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.<sup>299</sup>

---

<sup>294</sup> J. LAENENS, K. BROECKX, D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 277; D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Eerste verkenning van een nieuw gerechtelijk landschap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 148.

<sup>295</sup> Art. 582 Ger.W.

<sup>296</sup> Een uitzondering is de situatie waarin de arbeidsrechtbank uitspraak doet over de administratieve sancties waarvan sprake is in artikel 583 Ger.W., zijnde de administratieve sancties ingeschreven in de regelgeving bedoeld in de artikelen 578 tot 582 Ger.W. en de administratieve geldboeten in het Sociaal Strafwetboek.

<sup>297</sup> D. SCHEERS en P. THIRIAR, *Eerste verkenning van een nieuw gerechtelijk landschap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 149.

<sup>298</sup> Zie o.m. GwH 14 mei 2003, nr. 58/2003, B.5.2 en B.5.3; GwH 1 oktober 2003, nr. 126/2003, B.5.2 en B.5.3; GwH 17 december 2003, nr. 171/2003, B.3.2 en B.3.3; GwH 28 oktober 2004, nr. 168/2004, B.4.2; GwH 19 maart 2008, nr. 59/2008, B.5.3 en GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, B.3.3.

<sup>299</sup> Zie omtrent de voorwaarden voor een beroep op impliciete bevoegdheden, *infra* nr. 188. Zie ook Advies RvS bij Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters, 111. Het ontwerp voorzag oorspronkelijk in de mogelijkheid tegen de beslissing waarbij een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd beroep in te stellen bij de rechtbank van eerste aanleg. De Raad van State oordeelde evenwel dat de aangevoerde motivering voor de (om beroep te doen op impliciete bevoegdheden vereiste) noodzakelijkheid van de ontworpen bepaling achterhaald was. Ingevolge dit advies werd uiteindelijk de Raad van State aangeduid om in beroep uitspraak te doen over administratieve geldboetes. Zie daaromtrent *infra* nr. 208.

Wordt ervoor geopteerd een specifieke rechtbank bevoegd te maken (andere dan de rechtbank van eerste aanleg) voor het subjectief contentieux, dan is ook nodig dat, naast de argumentatie inzake het beroep op de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap, wordt beargumenteerd waarom wordt geopteerd voor deze specifieke rechtbank. Dit betreft dan veelal een argumentatie inzake de samenhang tussen de bewuste materie en de (reeds aan die rechtbank toegewezen) materies, de specialisatie die voortvloeit uit dit geheel van materies waarvoor die rechtbank bevoegd is en de snelheid van de behandeling.

Overigens zal deze argumentatie veelal gecombineerd gebeuren, in die zin dat, wanneer bij het opstellen van regelgeving de voorkeur uitgaat naar de rechtbank van eerste aanleg als bevoegde rechter, geen specifieke bepaling nodig is (en dus ook geen argumentatie daaromtrent). Indien omgekeerd de bevoegdheid wordt toegewezen aan een andere rechtbank (dan de rechtbank van eerste aanleg), is een argumentatie omtrent beide elementen nodig.

Dit betekent evenwel niet dat een toewijzing aan de rechtbank van eerste aanleg nooit moet beargumenteerd worden. Immers, verder zal nog blijken dat ook binnen het objectief contentieux de mogelijkheid bestaat de bevoegdheid toe te kennen aan een andere rechter dan de (residuaire bevoegde) Raad van State (zie daaromtrent *infra* nr. 172). Wordt er dus voor geopteerd om een “integraal pakket” van geschillen toe te wijzen aan een bepaalde rechter, daarmee bedoelen we, om alle geschillen (zowel het subjectief als objectief contentieux) die voortvloeien uit bepaalde regelgeving toe te kennen aan één rechter (rechtbank van eerste aanleg, arbeidsrechtbank...), dan moet dit worden beargumenteerd. In het licht hiervan is het ook belangrijk dat uit de tekst van de regelgeving en/of de toelichting daarbij een duidelijke intentie blijkt over de omvang van de toewijzing.<sup>300</sup>

Wordt geopteerd voor een dergelijke bevoegdheidstoewijzing van een integraal “pakket”, dan leidt dit er ook toe dat het al dan niet discretionair karakter niet langer een rol speelt in het bepalen van de bevoegde rechter (*supra* nr. 127).

**148.** In zoverre de materie de jeugdbescherming betreft, moet evenwel op het voorgaande een uitzondering worden geformuleerd wat betreft de noodzaak een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap voor het inschrijven van een bevoegdheidstoewijzing. De bijzondere wet van 1980 bepaalt namelijk dat gemeenschappen bevoegd zijn voor “de jeugdbescherming, met inbegrip van de sociale bescherming en de gerechtelijke bescherming, maar met uitzondering van: (...) de organisatie van de jeugdgerechten, hun territoriale bevoegdheid en de rechtspleging voor die gerechten (...)”<sup>301</sup>. Daaruit kan worden afgeleid dat de materiële bevoegdheid omtrent de toewijzing van bevoegdheden aan de jeugdgerechten wel aan de gemeenschappen toekomt. De gemeenschappen kunnen dus, in de uitoefening van de hun toegekende bevoegdheden,

<sup>300</sup> Zie bv. RvS 24 februari 2010, nr. 201.261, overw. 11: “Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 580 van het Gerechtelijk Wetboek blijkt dat het de duidelijke wil van de wetgever was om het sociaal contentieux bij één rechtbank, de arbeidsrechtbank, onder te brengen. In het Verslag van de commissie Justitie van de Senaat (...) wordt het volgende gesteld: “Artikel 580 moet alle betwistingen omvatten die kunnen voortkomen uit de toepassing van de wetsbepalingen betreffende de maatschappelijke zekerheid in haar ruimste betekenis, ongeacht of het gaat om verplichtingen van werknemers, de rechten en verplichtingen van de gerechtigden of hun rechthebbenden, of om betwistingen tussen verzekeringsorganismen of andere kassen”. Als orgaan van de rechterlijke macht behandelt de arbeidsrechtbank niet alleen de geschillen waarbij privaatrechtelijke betrekkingen op het spel staan maar neemt zij ook kennis van heel wat bestuursrechtelijke geschillen, hoofdzakelijk op het gebied van de sociale zekerheid. (...) Eén zaak is te weten of de arbeidsrechtbank al dan niet bevoegd is; een andere daarentegen, is te weten hoe ver dan wel de controle van de arbeidsrechtbank reikt, wanneer mocht blijken dat zij bevoegd is.”

<sup>301</sup> Art. 5 § 1 II 6° c) BWHL.

de materiële bevoegdheid van de jeugdgerechten wijzigen, deze bevoegdheid behoort niet exclusief toe aan de federale wetgever.<sup>302</sup>

- Toepassing binnen het WVG-beleidsdomein

**149.** Zoals reeds aangegeven, bestaat binnen WVG regelgeving die voorziet in een specifieke bevoegdheidstoewijzing aan de arbeidsrechtbank (*supra* nr. 146). Een dergelijke bevoegdheidstoewijzing moet kunnen steunen op een argumentatie waarom specifiek voor de arbeidsrechtbank wordt geopteerd én op welke wijze de toewijzing verder kan worden verantwoord op grond van de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap.

**150.** Wat de bevoegdheid binnen het WVG-beleidsdomein van de arbeidsrechtbank betreft m.b.t. geschillen inzake de ondersteuning van personen met een handicap, lezen we in de toelichting dat:

“Het is aangewezen de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank, die reeds gold ten overstaan van beslissingen genomen door het Vlaams Fonds met toepassing van het decreet van 27 juni 1990, ook te laten gelden ten overstaan van beslissingen genomen door het agentschap in uitvoering van voorliggend decreet. In deze is de theorie van impliciete bevoegdheden van toepassing.”<sup>303</sup>

Deze toelichting is slechts beperkt en bevat wel een verwijzing naar de theorie van de impliciete bevoegdheden, maar geen argumentatie waarom deze inderdaad van toepassing is. Wel vinden we een beknopte argumentatie waarom werd gekozen voor de arbeidsrechtbank, nl. dat dit de voortzetting vormt van de bevoegdheid van de arbeidsrechtbank die reeds gold ten overstaan van beslissingen genomen door het Vlaams Fonds. Hiermee is misschien wel de noodzaak van de toewijzing aan de arbeidsrechtbank (beknopt) aangegeven, maar nog niet de overige vereisten voor een beroep op de impliciete bevoegdheden. Kijken we vervolgens naar de toelichting bij de bepaling die deze (vroegere) bevoegdheid van de arbeidsrechtbank t.a.v. de beslissingen van het Vlaams Fonds tot stand bracht, dan vinden we een argumentatie waarom werd geopteerd voor de arbeidsrechtbank (o.m. teneinde een “vlotte, transparante en adequate rechtsbedeling van personen met een handicap te waarborgen”)<sup>304</sup>, maar vinden we daar nog steeds geen (verdere) argumentatie omtrent de toepasselijkheid van de impliciete bevoegdheden.<sup>305</sup>

**151.** Verder is de arbeidsrechtbank binnen het WVG-beleidsdomein ook bevoegd voor bepaalde geschillen inzake de zorgverzekering, meer bepaald voor geschillen omtrent de tenlastenemingen (dit na het uitputten van de administratieve bezwaarprocedure, *supra* nr. 80).<sup>306</sup> Wat de vereiste motivering van deze bevoegdheidstoewijzing betreft in de toelichting bij het artikel dat deze bevoegdheidstoewijzing inschrijft, wordt voorzien in een uitgebreide argumentatie waarom werd geopteerd voor de arbeidsrechtbank als bevoegde rechtbank. Zo lezen we o.m. dat de bevoegdheid nauw aansluit bij de bevoegdheden die reeds in het kader van artikel 582 Ger.W. aan de arbeidsrechtbanken worden toevertrouwd; dat de arbeidsgerechten als enige rechtsinstanties een verregaande ervaring hebben opgebouwd in betwistingen tussen instellingen en sociaal zwakkere personen (voor wie de

---

<sup>302</sup> Arbitragehof 19 december 1991, nr. 40/91, overw. 2.B.1; J. PUT, *Handboek jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 98.

<sup>303</sup> MvT Decreet oprichting VAPH, 14.

<sup>304</sup> MvT Decreet beroepsprocedure Vlaams Fonds, 4.

<sup>305</sup> In de toelichting lezen we enkel: “In ondergeschikte orde is de theorie van de impliciete bevoegdheden van toepassing, onder meer gezien de marginaliteit van de wijziging” MvT Decreet beroepsprocedure Vlaams Fonds, 4.

<sup>306</sup> Art. 582, 2° Ger.W.; art. 8bis Decreet organisatie zorgverzekering.



zorgverzekering van groot belang is); dat de arbeidsrechtbank verder ook voldoet aan de noodzaak van een laagdrempelige, vlugge, transparante en adequate beroepsprocedure en nog dat de arbeidsrechtbanken door hun beperkt formalisme beter toegankelijk zijn dan de rechtbank van eerste aanleg.<sup>307</sup> Deze motivering werd door de Raad van State overigens gevolgd:

“Het komt de Raad van State voor dat de aangevoerde verantwoording aanvaardbaar is in het licht van (...) weergegeven rechtspraak. Het staat uiteraard echter aan het Grondwettelijk Hof zelf om te oordelen of in die verantwoording voldoende nieuwe elementen voorkomen die er kunnen toe leiden het beroep op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 thans<sup>308</sup> te aanvaarden, en om aan te nemen dat de Vlaamse Gemeenschap een bevoegdheid kan toekennen aan de arbeidsrechtbank.”<sup>309</sup>

Toch willen we ook hier nog opmerken dat hiermee weliswaar is beargumenteerd waarom de toewijzing van de bevoegdheid aan de arbeidsrechtbank noodzakelijk is, maar daarmee is nog niets gezegd over de overige voorwaarden van de impliciete bevoegdheden.

### 3.1.1.3 Schema

**152.** Wanneer een bestuursgeschil binnen het WVG-beleidsdomein dus betrekking heeft op subjectieve rechten en de wetgever niet heeft voorzien in een (gemotiveerde) toewijzing van deze geschillen aan een specifieke rechtbank, moet de rechtbank van eerste aanleg zich over dit geschil uitspreken. Of nog zou kunnen worden gezegd dat de rechtbank van eerste aanleg een “residuaire” bevoegdheid heeft wat betreft de bestuursgeschillen inzake subjectieve rechten binnen WVG.

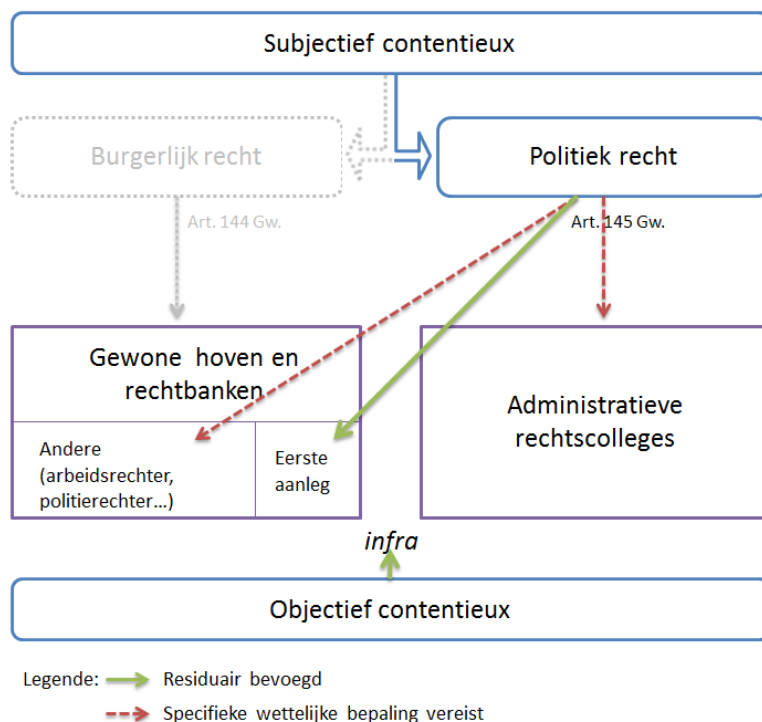
Het voorgaande levert volgende verfijning op van het schema:

---

<sup>307</sup> MvT Wijzigingsdecreet organisatie zorgverzekering, 5-6. Overigens merken we hierbij op dat deze bevoegdheid van de arbeidsrechtbank dus door een wijzigingsdecreet werd ingevoerd (inwerkingtreding: 1 januari 2011). De wetgever had echter al in de oorspronkelijke tekst van het decreet zorgverzekering een bepaling opgenomen die ertoe strekte de beslechting van gelijkaardige geschillen toe te vertrouwen aan de arbeidsrechtbank. Die bepaling was evenwel door het Grondwettelijk Hof vernietigd wegens onvoldoende motivering waarom de wijziging die werd aangebracht aan de bevoegdheden van de arbeidsrechtbanken, noodzakelijk zou zijn voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap inzake de zorgverzekering (Arbitragehof 13 maart 2001, nr. 33/2001, overw. B.5.5.1 tot B.5.5.5.). Zie ook Advies RvS bij Wijzigingsdecreet organisatie zorgverzekering, 28.

<sup>308</sup> “Thans”, na immers de vernietiging van de bepaling in de oorspronkelijke tekst van het decreet zorgverzekering, zie vorige voetnoot.

<sup>309</sup> Advies RvS bij Wijzigingsdecreet organisatie zorgverzekering, 31.



### 3.1.2 Welke rechtsbescherming kan de ‘gewone’ rechter bieden?

**153.** Nu we weten *wie* de ‘gewone’ rechter is die kan optreden, is de volgende vraag *welke rechtsbescherming* de gewone rechter kan bieden. Aangezien dit onderzoek zich toespitst op bestuursgeschillen, beperken we ons bij het beantwoorden van deze vraag tot de mogelijkheden die de hoven en rechtbanken hebben om (subjectieve) geschillen van rechtsonderhorigen met de overheid te beslechten en daarbij om te gaan met onrechtmatige bestuurshandelingen.

**154.** Het optreden van de gewone rechter inzake bestuursgeschillen wordt traditioneel vastgeknoopt aan artikel 159 Gw. op grond waarvan de rechter de onwettige bestuurshandeling kan en moet buiten toepassing laten. Daarnaast kan ook worden gesteund op de artikelen 1382 en 1383 BW die de aansprakelijkheid regelen.<sup>310</sup> Vooral het eerste aanknopingspunt is hier relevant.

#### 3.1.2.1 Wettigheidstoets o.g.v. artikel 159 Gw.

**155.** Artikel 159 Gw. bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. Dit houdt in dat de hoven en rechtbanken de mogelijkheid (en verplichting<sup>311</sup>) hebben om onrechtmatige bestuurshandelingen buiten toepassing te laten.<sup>312</sup>

- Inhoud

**156.** Hoewel het artikel spreekt van “de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen” die moeten worden getoetst op hun wettigheid, bestrijkt het hier bedoelde

<sup>310</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 65.

<sup>311</sup> Artikel 159 Gw. raakt de openbare orde zodat de rechter in principe verplicht is (ambtshalve) de wettigheid van een administratieve overheidshandeling te onderzoeken. S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 66.

<sup>312</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 66; R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 420.

toetsingsrecht *alle* overheidshandelingen zonder onderscheid, dus zowel individuele als reglementaire overheidshandelingen.<sup>313</sup> Gezien de context van het onderzoek spitsen wij ons toe op de mogelijkheid om de wettigheid van individuele bestuurshandelingen te toetsen en deze zo nodig buiten toepassing te laten. De mogelijkheid om een reglementaire overheidshandeling aan te vechten wegens onwettigheid (bv. onwettigheid van een uitvoeringsbesluit waarin de erkenningsvoorwaarden zijn opgenomen) gaat de contouren van dit onderzoek te buiten.

**157.** Het grondwetsartikel stelt verder dat de overheidshandelingen moeten “met de wetten overeenstemmen”. Deze wettigheidstoets op basis van artikel 159 Gw. betreft een *volledige* wettigheidstoets. Dit betekent dat zowel de externe als de interne legaliteit van bestuurshandelingen kan worden onderzocht.<sup>314</sup> Daarbij moet het begrip “wetten” ruim worden geïnterpreteerd. Er wordt niet alleen getoetst aan wetten in materiële zin, maar eveneens aan het gewoonterecht en de algemene rechtsbeginselen.<sup>315</sup>

De toetsing van de externe wettigheid (omtrent het aannemen van de akte) betreft de vraag of degene van wie de bestuurshandeling uitgaat, daartoe wel bevoegd is en of de procedure- en vormvereisten die voor de totstandkoming van de bestuurshandeling gelden, wel in acht zijn genomen. De interne wettigheid (omtrent de inhoud van de bestuurshandeling) betreft daarentegen de motieven, de inhoud en het doel van de handeling. Een handeling moet berusten op motieven die in rechte aanvaardbaar en feitelijk juist zijn; de inhoud van de beslissing moet in overeenstemming zijn met de wet (of beter, met het recht) en de handeling mag niet ingegeven zijn door machtsafwendings.<sup>316</sup>

Zoals steeds kan de rechter echter (in beginsel) geen uitspraken doen voor de opportuniteit van de bestuurshandeling.<sup>317</sup> In zoverre er evenwel sprake is van controle op een discretionaire bevoegdheid door de rechter (bij schending van een subjectief recht door de administratie bij uitoefening van een discretionaire bevoegdheid (*supra* nr. 128), dan wel omdat de rechter bevoegd is voor een volledig “pakket” van geschillen, inclusief het objectief contentieux (*supra* nr. 147)) toetst de rechter, naast de wettigheid van het optreden ook of het optreden van de administratie niet kennelijk onredelijk is.<sup>318</sup>

**158.** Volledigheidshalve dient daarbij te worden opgemerkt dat het artikel 159 Gw. spreekt van de “hoven en rechtbanken”, wat niet alleen betrekking heeft op de justitiële rechter. Ook administratieve

<sup>313</sup> Zie o.a. Cass. 21 april 1988, *Arr.Cass.* 1987-88, 1045, met concl. Adv. Gen. B. JANSSENS DE BISTHOVEN; Cass. 24 november 1988, *Arr.Cass.* 1988-89, 364; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 422, voetnoot 1076.

<sup>314</sup> Cass. 4 december 2006, AR S.06.0066.F; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 999.4, p. 945.

<sup>315</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 67.

<sup>316</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 427.

<sup>317</sup> J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 345. Zie ook *supra* nr. 115.

<sup>318</sup> Een discretionaire bestuurshandeling kan wegens haar inhoud door de rechter pas onrechtmatig worden bevonden “indien zij kennelijk onredelijk is, dit is indien geen redelijk denkend bestuur tot die beslissing kon komen. Valt de beslissing daarentegen binnen de marge waarbinnen naar redelijkheid verschillende beslissingen kunnen worden genomen, dan moet de rechter zich ervan onthouden zijn eigen oordeel over wat redelijk is, in de plaats te stellen van het oordeel van het bestuur. Aldus toetst de rechter de bestuurshandeling "marginaal".” (R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 430).

rechtscolleges, inclusief de Raad van State, moeten de toepassing van een onwettige bestuurshandeling weigeren n.a.v. een exceptie van onwettigheid.<sup>319</sup>

- Gevolg

**159.** Stelt de rechter een onwettigheid (of beter: onrechtmatigheid) vast, dan leidt dit tot het buiten toepassing laten van de onwettig bevonden bestuurshandeling. Deze niet-toepassing beperkt zich tot het aan de rechter onderworpen geschil en tussen de daarbij betrokken procespartijen.<sup>320</sup> Zijn sanctioneringsbevoegdheid beperkt zich evenwel niet tot dit buiten toepassing laten van de bestuurshandeling. De rechter kan verder nog maatregelen bevelen om een einde te stellen aan de (gevolgen van de) onwettigheid, kan verboden opleggen om de handeling (verder) ten uitvoer te leggen of gebieden bepaalde handelingen te stellen.<sup>321</sup>

### 3.1.2.2 De overheidsaansprakelijkheid

**160.** Naast het artikel 159 Gw. wordt de rechtsmacht van de gewone rechter inzake bestuursgeschillen traditioneel ook vastgeknoopt aan de artikelen 1382 en 1383 BW, die de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad regelen.<sup>322</sup>

**161.** De overheid stelt feitelijke handelingen, eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen en kan contracten sluiten. Daarbij kan zij fouten maken en schade veroorzaken, waarvoor ze (contractueel of) buitencontractueel aansprakelijk kan worden gesteld op grond van artikel 1382 en 1383 BW.

Immers, “geen enkele grondwettelijke of wettelijke bepaling of enig algemeen rechtsbeginsel stelt de administratieve overheid in de uitoefening van haar bevoegdheden vrij van de verplichting voortvloeiend uit de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek om de door haar fout aan een ander toegebrachte schade te vergoeden”<sup>323</sup>. Net als burgers is ook de Staat onderworpen aan de rechtsregels, inclusief de regels die betrekking hebben op de vergoeding van schade ten gevolge van fouten waardoor de subjectieve rechten en wettige belangen van personen worden aangetast.<sup>324</sup>

Zo werd in het verleden geoordeeld dat de aansprakelijkheid van de overheid in het gedrang komt wanneer het bestuur schade heeft veroorzaakt door onzorgvuldig op te treden, door onder meer na te laten te handelen binnen een redelijke termijn<sup>325</sup> of wanneer schade werd veroorzaakt door de laattijdige uitbetaling van een subsidie<sup>326</sup>.

---

<sup>319</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 999.1, p. 939-940; W. WEYMEERSCH, “Artikel 159 van de Grondwet in de rechtspraak van de Raad van State” in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, (325) 331.

<sup>320</sup> En heeft dus (in theorie) een beperktere impact dan een vernietiging door de Raad van State die *erga omnes* geldt, zie daaromtrent *infra* nr. 184. Evenwel wordt wel opgeworpen dat (zeker) bij het buiten toepassing laten van individuele beslissingen, het resultaat feitelijk hetzelfde kan zijn. Zie J. DE STAERCKE en J. GHYSELS, “Artikel 159 Grondwet als directe vordering” in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, (83) 90-91; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 367-368.

<sup>321</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 68; A. ALEN en K. MUYLLE, *Compendium van het Belgisch staatsrecht. Syllabusuitgave. Deel II*, Mechelen, Kluwer, 2012, 312.

<sup>322</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 55.

<sup>323</sup> Cass. 27 oktober 2006, AR C.03.0584.N.

<sup>324</sup> Cass. 19 december 1991, AR 8970. R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 443.

<sup>325</sup> Cass. 27 oktober 2006, AR C.03.0584.N.

<sup>326</sup> Rb. Brussel 1 februari 2002, APT 2003, 59, noot P. QUERTAINMONT. De Staat kan zich niet op begrotingsmoeilijkheden of op het gebrek aan financiële middelen beroepen om zijn verzuim of

We gaan hier niet dieper op in.<sup>327</sup> Wel willen we in herinnering brengen dat tot voor kort enkel de gewone rechtbanken bevoegd waren om een vergoeding toe te kennen voor schade veroorzaakt door het bestuur. Hoewel het toekennen van een schadevergoeding betrekking heeft op een subjectief (burgerlijk) recht, wat het traditionele monopolie van de justitiële rechter vormde, heeft de Raad van State recent de mogelijkheid gekregen een herstelvergoeding toe te kennen in het kader van hun beslissingen.<sup>328</sup>

### 3.1.3 Samenvattend: rechtsbescherming door de gewone rechter

**162.** In het voorgaande werd bestudeerd *wie* de ‘gewone’ rechter is die rechtsbescherming kan bieden, meer bepaald werd daarbij vastgesteld dat de rechtbank van eerste aanleg bevoegd is zich uit te spreken over bestuursgeschillen inzake subjectieve rechten, tenzij de wetgeving uitdrukkelijk de bevoegdheid toekent aan een andere rechtbank. Bij het toekennen van een dergelijke bevoegdheid binnen het WVG-beleidsdomein zal de nodige argumentatie inzake een beroep op de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap moeten worden voorzien, alsook waarom wordt geopteerd voor de gekozen rechtbank (andere dan de rechtbank van eerste aanleg). Vervolgens werd ook bestudeerd *wat* deze rechter kan doen, nl. het buiten toepassing laten van onrechtmatige individuele bestuurshandelingen wegens illegaliteit.

## 3.2 Geschillenbeslechting door de administratieve rechtscolleges

**163.** We hebben in het voorgaande besproken dat (1) geschillen inzake politieke subjectieve rechten op grond van artikel 145 Gw. kunnen worden toevertrouwd aan andere rechtscolleges dan hoven en rechtbanken (*supra* nr. 121) en dat (2) er naast het subjectief ook een objectief contentieux bestaat waarvoor rechtscolleges kunnen worden ingesteld die niet tot de “gewone hoven en rechtbanken” behoren en belast zijn met deze objectieve rechtspraak op basis van artikel 146 Gw. (*supra* nr. 137).

Om de schets te vervolledigen van de verschillende rechtscolleges die bevoegd (kunnen) zijn om zich uit te spreken over een bestuursgeschil, is het nodig ook de rechtsbescherming te onderzoeken die kan worden geboden door administratieve rechtscolleges.

### 3.2.1 De Raad van State

**164.** Gebruik makend van de mogelijkheid geboden door artikel 145 Gw. om geschillen inzake politieke subjectieve rechten toe te vertrouwen aan andere rechtscolleges dan hoven en rechtbanken, heeft de wetgever verschillende buitengerechtelijke rechtscolleges ingesteld met een specifieke bevoegdheid. Ook kunnen op grond van artikel 146 Gw. buitengerechtelijke rechtscolleges worden ingesteld waaraan een objectief beroep wordt opgedragen.

Naast de specifieke administratieve rechtscolleges die op grond hiervan werden opgericht, werd ook een buitengerechtelijke rechtscollege ingesteld met een algemene bevoegdheid, namelijk de (afdeling bestuursrechtspraak van de) Raad van State. We gaan hier eerst in op de toekenning van

---

vertraging in het nakomen van een betalingsverplichting te rechtvaardigen, aangezien de Staat zijn financiën zo moet regelen dat alle juridische verplichtingen kunnen worden nageleefd (Rb. Brussel 6 november 2000, *RW* 2002-03, 101). Dit voorbeeld is afkomstig uit A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1018, voetnoot 128.

<sup>327</sup> Voor meer informatie, zie A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1010 e.v.; S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 65 e.v.

<sup>328</sup> Art. 11bis RvS-wet. *Supra* nr. 140.

jurisdictionele taken aan de Raad van State. Op de mogelijkheid om bestuursgeschillen toe te vertrouwen aan specifieke administratieve rechtscolleges wordt in een volgende titel dieper ingegaan (*infra* nr. 186 e.v.).

### 3.2.1.1 *Verschillende (jurisdictionele) taken*

**165.** De Raad van State werd opgericht als orgaan dat enerzijds de wetgever zou adviseren en anderzijds als administratief rechtscollege uitspraak zou doen over bepaalde bestuursgeschillen.<sup>329</sup> De Raad van State heeft daarom twee afdelingen. Enerzijds is er de afdeling wetgeving, die niet-bindende adviezen levert over voorstellen en ontwerpen van wetgevende teksten en reglementaire besluiten. Anderzijds is er de afdeling bestuursrechtspraak, die als administratief rechtscollege bindende arresten velt.<sup>330</sup> Hierna beperken we onze studie tot de taken van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>331</sup>

**166.** De (afdeling bestuursrechtspraak van de) Raad van State vormt het belangrijkste administratieve rechtscollege, aldus LUST, “alleen al omdat het van alle administratieve rechtscolleges kwantitatief het meeste uitspraken velt, daarenboven in de meest uiteenlopende materies”.<sup>332</sup>

De Raad van State vervult meer bepaald verschillende jurisdictionele taken.

- (1) De Raad van State heeft ten eerste enkele bevoegdheden “*met volle rechtsmacht*”<sup>333</sup>. Dit betekent dat hij geschillen over *subjectieve* (noodzakelijk politieke) rechten beslecht en daarbij uitspraak doet over de grond van de zaak (ofwel in enige aanleg, ofwel als appelrechter).<sup>334</sup> Deze bevoegdheden zijn evenwel beperkt in aantal en geen ervan situeert zich binnen het WVG-beleidsdomein.<sup>335</sup>
- (2) De Raad van State is ook bevoegd als *rechter in cassatie* tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges.<sup>336</sup> Hij kan de bestreden beslissing van een administratief rechtscollege vernietigen en nadien (terug)verwijzen naar het rechtscollege dat de vernietigde beslissing heeft genomen of naar een ander lager administratief rechtscollege. Wanneer de Raad van State van een dergelijk cassatieberoep kennis neemt, doet hij dat (veelal)<sup>337</sup> in het kader van het *subjectief* contentieux.<sup>338</sup>

---

<sup>329</sup> Art. 160 Gw. S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 91.

<sup>330</sup> De bevoegdheden van de afdeling wetgeving worden geregeld in titel II van de RvS-wet, de bevoegdheden van de afdeling bestuursrechtspraak in titel III. R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 392-393.

<sup>331</sup> Voor meer informatie over de afdeling wetgeving van de Raad van State, zie B. DE SUTTER en M. VAN DAMME, *Raad van State – II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 263 p.

<sup>332</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 87.

<sup>333</sup> Het begrip “volle rechtsmacht” in deze context moet worden onderscheiden van de “volle rechtsmacht” in de zin van het EVRM (zie daaromtrent *infra* nr. 198 e.v.). Zie omtrent dit onderscheid A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1136.

<sup>334</sup> Art. 16 RvS-wet.

<sup>335</sup> Voor een opsomming van en meer informatie over van de geschillen waarover de Raad van State zich kan uitspreken met volle rechtsmacht, zie S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 100 en A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1068.3.

<sup>336</sup> Art. 14 § 2 RvS-wet.

<sup>337</sup> De Raad van State zal zich als cassatierechter uitspreken ten aanzien van verschillende administratieve rechtscolleges die oordelen over politieke subjectieve rechten, nl. de Raad voor Studievoortgangsbetwistingen, de Raden voor verkiezingsbetwistingen, de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen. Echter, met het oprichten van nieuwe administratieve rechtscolleges is het toepassingsveld van de Raad van State als cassatierechter mee verruimd. Zo is de Raad van State recenter als cassatierechter ook

- (3) De Raad van State is ook bevoegd in wat het 'vergoedingscontentieux' wordt genoemd.<sup>339</sup> Meer bepaald is in de mogelijkheid voorzien om vergoeding te vorderen voor buitengewone schade ingevolge rechtmatig overheidsoptreden. Deze bevoegdheid is eveneens binnen het *subjectief* contentieux te situeren. De Raad van State heeft deze bevoegdheid enkel indien geen ander rechtscollege bevoegd is om zich uit te spreken over een vordering tot vergoeding van buitengewone schade en indien eerst vergoeding werd gevraagd aan de administratieve overheid zelf.<sup>340</sup>
- (4) Tot slot is de Raad van State ook bevoegd voor het zogenaamde 'annulatiecontentieux'. De Raad kan meer bepaald uitspraken doen over beroepen tot nietigverklaring van akten en reglementen van de administratieve overheden. Het betreft hier beslissingen in het kader van het *objectief* contentieux. Dit is veruit de belangrijkste bevoegdheid van de Raad van State, en de enige die binnen het kader van dit onderzoek binnen het WVG-beleidsdomein verdere uitdieping behoeft.

**167.** De gemeenschaps(- en gewest)wetgever kunnen de Raad van State niet verhinderen kennis te nemen van beroepen gericht tegen handelingen die onder de bevoegdheid van de Raad van State vallen op grond van de RvS-wet, zonder daarbij afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de federale wetgever.<sup>341</sup> Wel kunnen gemeenschappen en gewesten onder bepaalde voorwaarden administratieve rechtscolleges oprichten (*infra* nr. 187), in welk geval de Raad van State niet langer als annulatierechter bevoegd is voor de geschillen toegekend aan dat rechtscollege (wel als cassatierechter, *supra* nr. 166 (2)). De gemeenschappen en gewesten kunnen op basis van hun impliciete bevoegdheden wel wijzigingen aanbrengen in de werking van de Raad van State, zoals het regelen van de termijnen voor de Raad van State.<sup>342</sup>

### 3.2.1.2 Annulatiebevoegdheid

**168.** De annulatie- (of vernietigings)bevoegdheid van de Raad van State steunt op artikel 14 § 1 van de RvS-wet, dat bepaalt:

§ 1 Indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, doet de afdeling uitspraak, bij wijze van arresten, 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:

1° van de onderscheiden administratieve overheden;

---

bevoegd geworden ten aanzien van administratieve rechtscolleges die zich uitspreken over geschillen die eigenlijk niets te maken lijken te hebben met politieke subjectieve rechter, maar eerder aansluiten bij het objectieve contentieux (het Milieuhandavingscollege en de Raad voor Vergunningsbetwistingen). R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 413. Op deze specifieke administratieve rechtscolleges gaan we verderop dieper in, *infra* nr. 187.

<sup>338</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 101; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1068.1.

<sup>339</sup> Art. 11 RvS-wet.

<sup>340</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 102-103.

<sup>341</sup> GwH 19 december 2007, nr. 156/2007, overw. B.4.2.

<sup>342</sup> Zie omtrent de voorwaarden om zich te kunnen beroepen op impliciete bevoegdheden, *infra* nr. 188. R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 393. Advies van de Raad van State bij het ontwerp van gemeentedecreet, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 347/1, 265. Meer specifiek werd voorzien dat de termijn om een beroep in te stellen bij de Raad van State tegen een beslissing van de gemeenteoverheid gestuit werd ten voordele van degene die een klacht indient bij de toezichthoudende overheid, onder bepaalde voorwaarden.

2° van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees, van het Rekenhof en van het Grondwettelijk Hof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie, met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel, evenals de aanwerving, de aanwijzing, de benoeming in een openbaar ambt of de maatregelen die een tuchtkarakter vertonen.

De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.

Artikel 159 van de Grondwet is eveneens van toepassing op de in het eerste lid, 2°, bedoelde akten en reglementen.

- Wanneer en waarvoor is de Raad van State bevoegd?

**169.** De Raad van State doet binnen het annulatie- (of vernietigings)contentieux uitspraak over beroepen tot nietigverklaring van akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden.<sup>343</sup>

Dit beroep tot nietigverklaring is een objectief beroep, waarvan de inzet niet de erkenning of de bescherming van een subjectief recht is, maar de vaststelling van de wettigheid of van de onwettigheid van de bestreden rechtshandeling door de overheid (wat betreft de inhoud van deze objectieve wettigheidstoets, *infra* nr. 175).

**170.** Met ‘akten en reglementen’ van de onderscheiden administratieve overheden wordt bedoeld op de individuele en de reglementaire eenzijdige bestuurlijke rechtshandelingen.<sup>344</sup> In dit onderzoek gaat onze aandacht specifiek uit naar de mogelijkheid tot nietigverklaring van *individuele* bestuurlijke rechtshandelingen.

Het begrip ‘administratieve overheid’ wordt niet in de wetgeving gedefinieerd. Het is een evolutief begrip, ontwikkeld door rechtspraak en rechtsleer, waarover al heel wat inkt is gevloeid. Vraag daarbij is wanneer een instantie al dan niet als een administratieve overheid moet worden gezien. Er zijn verschillende criteria uitgewerkt voor de kwalificatie als administratieve overheid. Deze worden veelal in twee groepen ingedeeld: de organieke en de functionele criteria. De organieke criteria zijn criteria die verband houden met de aard van de instelling (door de overheid opgericht/erkend, al dan niet toezicht door de overheid). De functionele criteria houden verband met de bevoegdheid van de instelling (gaat het om een opdracht van algemeen belang of een openbare dienst, heeft het orgaan de bevoegdheid om eenzijdige bindende gezagshandelingen te stellen).<sup>345</sup> Over bepaalde instanties kan geen twijfel bestaan dat het ‘administratieve overheden’ zijn. Immers:

---

<sup>343</sup> Daarnaast bevat art. 14 § 1 RvS-wet nog een lijst van aanvechtbare handelingen van overheden andere dan administratieve overheden. Aangezien deze voor dit onderzoek niet relevant zijn, gaan we daar niet dieper op in.

<sup>344</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 395.

<sup>345</sup> C. BAEKELAND, “De rol van het Cassatiearrest van 25 mei 2009: een constructieve of destructieve bijdrage ter invulling van het begrip ‘administratieve overheid’ (artikel 14, § 1 RvS-wet)”, *TBP* 2011, (133) 135-



“Via dienstgewijze decentralisatie worden specifiek bepaalde bevoegdheden toegekend aan een publiekrechtelijk „instelling” die eigen rechtspersoonlijkheid bezit en over autonomie beschikt. Zolang de overheid hiervoor publiekrechtelijke technieken gebruikt en bevoegdheden toekent aan instellingen, die tot de openbare macht behoren, is het duidelijk dat het „administratieve overheden” betreft. De openbare instellingen in de welzijnssector, zoals de IVA's en EVA's moeten aldus als „administratieve overheden” beschouwd worden. De IVA's zijn immers „diensten van de Vlaamse Gemeenschap” en de EVA Geestelijke Gezondheidszorg is een „publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap”.<sup>346</sup>

Aangezien we ons in dit onderzoek richten op de bestuursbeslissingen genomen door een overheid binnen het WVG-beleidsdomein, behoeft het veelal weinig discussie dat dit een 'administratieve overheid' betreft, waarvan de wettigheid van de beslissingen kan worden aangevochten voor de Raad van State.<sup>347</sup>

Verder vallen enkel *eenzijdige* rechtshandelingen onder de bevoegdheid van de Raad van State; hij spreekt zich niet uit over de vernietiging van overeenkomsten.<sup>348</sup>

Tot slot is de bevoegdheid van de Raad van State niet beperkt tot expliciete overheidshandelingen. Bij stilzitten van de overheid wordt gebruik gemaakt van de figuur van de fictieve handeling. Wanneer de overheid niet optreedt binnen een wettelijk bepaalde termijn, wordt ze geacht een beslissing te hebben genomen (naargelang het geval positief of negatief). Ook een dergelijke fictieve beslissing is vatbaar voor annulatieberoep bij de Raad van State.<sup>349</sup>

**171.** Administratieve overheidsbeslissingen zijn slechts voor vernietiging vatbaar wanneer ze 'grieffhoudend' zijn, of nog, wanneer ze de rechtzoekende uit zichzelf onmiddellijk en effectief kunnen benadelen. Niet vatbaar voor annulatieberoep bij gebrek aan een grieffhoudend karakter zijn onder meer voorbereidende handelingen, louter bevestigende beslissingen en loutere uitvoerings-

---

139; V. VERDEYEN en J. PUT, *Het overheidsinstrumentarium in de zorgsector*, SWVG-Rapport 22, Leuven, SWVG, 2011, 123-125. Voor een uitgebreide bespreking van het begrip “administratieve overheid”, zie A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nrs. 1099-1102; R. TUS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 125-148.

<sup>346</sup> V. VERDEYEN en J. PUT, *Het overheidsinstrumentarium in de zorgsector*, SWVG-Rapport 22, Leuven, SWVG, 2011, 124.

<sup>347</sup> In zoverre het bestuursbeslissingen betreft die uitgaan van het departement of een agentschap binnen het WVG-beleidsdomein, verwijzen we integraal naar de geciteerde overweging. Daarnaast worden binnen WVG ook beslissingen (over tenlastenemingen) genomen door zorgkassen (art. 8 Decreet organisatie zorgverzekering). Over een kwalificatie als administratieve overheid zou in dat geval enige discussie kunnen bestaan, al lijkt een zorgkas ons toch ook te beschouwen als een 'administratieve overheid'. Een zorgkas vervult immers een taak van algemeen belang aan de hand van eenzijdig bindende beslissingen. De discussie is echter minder relevant. Bij een geschil over een beslissing over de tenlasteneming genomen door een zorgkas, zal de rechtsonderhorige zich immers in de regel op het bestaan van een subjectief recht (kunnen) beroepen en situeert het geschil zich binnen het subjectief contentieux. Hoe dan ook bestaat er terzake bovendien een specifieke bevoegdheidstoeewijzing aan de arbeidsrechtbank (art. 8bis Decreet organisatie zorgverzekering), waardoor de vraag naar de residuaire bevoegdheidstoebedeling aan de rechtbank van eerste aanleg of de Raad van State (*infra* nr. 172) overbodig wordt. Zie ook *supra* nr. 146.

<sup>348</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 105; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1103.

<sup>349</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 105.

maatregelen. Enkel wanneer ze een zeker en definitief nadeel berokkenen aan de verzoeker, kunnen ze worden aangevochten.<sup>350</sup>

**172.** De Raad van State kan de rechter van gemeen recht genoemd worden in dit annulatiecontentieux, in die zin dat geen bijzondere bepaling vereist is opdat de Raad zich zou kunnen uitspreken over een beroep tot nietigverklaring: artikel 14 § 1 RvS-wet volstaat daartoe. Wel moet deze ‘algemene’ bevoegdheid van de Raad van State worden genuanceerd/gepreciseerd. Zo is de bevoegdheid van de Raad van State subsidiair. Daarmee wordt bedoeld dat het georganiseerd bestuurlijk beroep eerst moet uitgeput zijn alvorens op ontvankelijke wijze beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State (zie ook uitputtingsvereiste, *supra* nr. 63).<sup>351</sup>

Ook is de Raad van State enkel bevoegd “indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend”. De bevoegdheid van de Raad van State is dus residuair. De Raad van State is niet bevoegd wanneer de wetgever een beroep heeft voorzien bij een administratieve rechter<sup>352</sup> (behoudens in voorkomend geval als cassatierechter, *supra* nr. 166 (2)). De Raad van State is evenmin bevoegd wanneer de rechtzoekende bij de gewone rechter terecht kan en daar hetzelfde resultaat kan bekomen. Heeft de wetgever een bestuursgeschil dus expliciet toevertrouwd aan de gewone rechtscollèges<sup>353</sup>, dan is de Raad van State niet langer bevoegd.<sup>354</sup>

**173.** In het licht van de hiervoor weergegeven vereisten, kan worden vastgesteld dat een binnen het WVG-beleidsdomein regelmatig gehanteerd *voornemen* van beslissing om twee redenen niet kan worden aangevochten bij de Raad van State. Ten eerste lijkt een dergelijk voornemen niet aan de ‘grieffhoudend’-voorwaarde te voldoen (*supra* nr. 171): het berokkent geen zeker en definitief nadeel aan de verzoeker. Ten tweede moet een vooraf bestaand georganiseerd beroep verplicht worden uitgeput (*supra* nr. 172). Pas na het instellen van het georganiseerd beroep bij bijvoorbeeld (in voorkomend geval) de Adviescommissie WVG, waarna de rechtsonderhorige per definitie over een definitieve beslissing beschikt, kan naar de Raad van State worden gestapt. Laat de rechtsonderhorige de mogelijkheid van bezwaar bij de Adviescommissie WVG voorbijgaan, dan heeft hij ook te maken met een definitief geworden beslissing, maar zal hij dus desondanks niet op ontvankelijke wijze naar de Raad van State kunnen stappen (wegens het niet aanwenden van het georganiseerd beroep).

**174.** Voor we ingaan op de inhoud van de wettigheidstoets door de Raad van State, kunnen we op basis van het voorgaande het schema opnieuw aanvullen. We hebben immers reeds vastgesteld dat de Raad van State ook binnen het subjectief (politiek) contentieux bepaalde bevoegdheden kan hebben (*supra* nr. 166 (1)-(3)), zij het dat we daarbij meteen herhalen dat deze binnen het WVG-beleidsdomein minder relevant zijn. Cruciaal is evenwel de bevoegdheid van de Raad van State binnen het objectieve annulatiecontentieux. De Raad van State is residuair bevoegd op grond van 14 § 1 RvS-wet, dit behoudens een andere jurisdictionele beroepsmogelijkheid openstaat. Bepaalde

---

<sup>350</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 106.

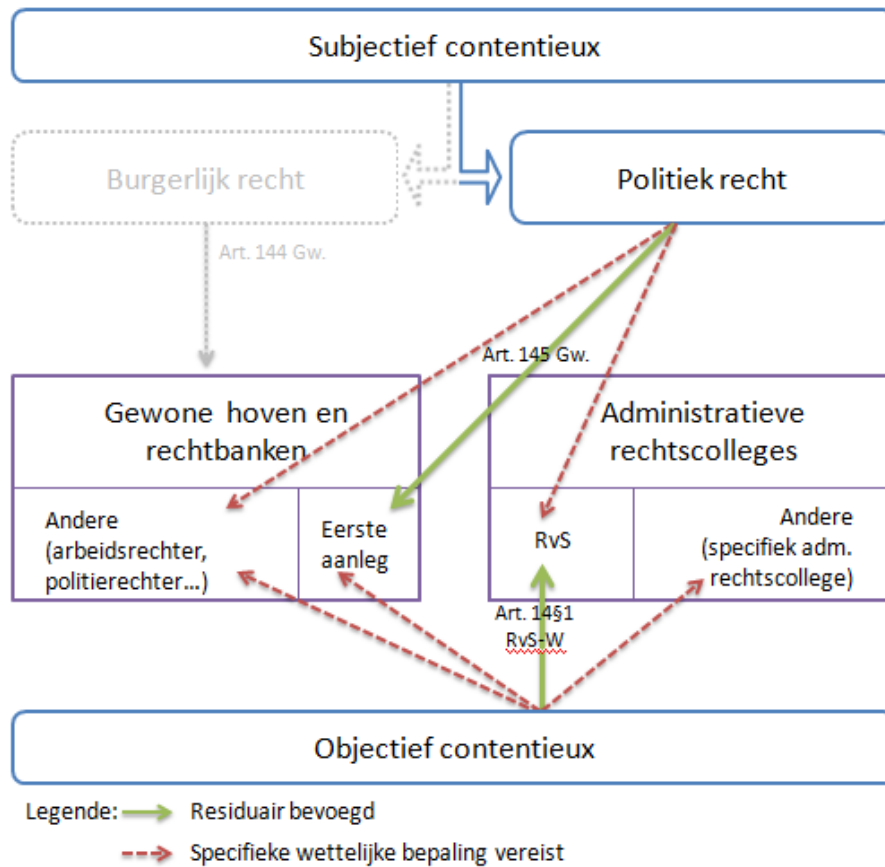
<sup>351</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 109; A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1104.

<sup>352</sup> Bv. de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen (*infra* nr. 186).

<sup>353</sup> Zo is de arbeidsrechtbank bevoegd geschillen te behandelen over RSZ-bijdrageopslagen en verwijlrenten, inclusief over de discretionaire bevoegdheid van de RSZ af te zien van deze opslagen en intresten in het belang van de dienst (art. 580, 1° Gw.): RvS 24 februari 2010, nr. 201.261 en Cass. 30 mei 2011, C.10.0168/N en C.10.0625.F).

<sup>354</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 109-110; S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, *RABG* 2014, (473) 473.

bestuursgeschillen zijn expliciet toevertrouwd aan gewone rechtscolleges; daarnaast kan ook voorzien zijn in een beroep bij een administratieve rechter. Dit levert volgend schema op:



- Inhoud van de wettigheidstoets: de vernietigingsgronden

**175.** In artikel 14 § 1 RvS-wet lezen we dat de Raad van State uitspraak doet over de beroepen tot nietigverklaring “wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwenning van macht”. Hieruit wordt afgeleid dat de Raad van State zowel de externe als de interne wettigheid van de bestreden bestuursbeslissing kan onderzoeken.<sup>355</sup>

**176.** Het onderzoek naar de externe (on)wettigheid betreft het onderzoek naar de *bevoegdheid* van degene die de bestreden handeling gesteld heeft en de *vorm* waarin de beslissing genomen is. Het kan immers zijn dat de onregelmatigheid erin bestaat dat degene die de bestreden handeling heeft gesteld daartoe niet bevoegd was (onbevoegd naar de inhoud, wanneer de bestuurshandeling niet binnen diens materiële bevoegdheid valt; naar de plaats of in de tijd). In dat geval is er sprake van bevoegdheidsoverschrijding (of machtsoverschrijding). Het kan ook zijn dat een op straffe van nietigheid voorgeschreven vormvoorschrift of substantieel vormvoorschrift werd geschonden.<sup>356</sup> Substantiële vormvereisten zijn vormvereisten die de openbare orde aanbelangen (bv. vormen m.b.t. de inrichting van openbare machten) of vormvereisten die aan het bestuur worden opgelegd in het belang van de rechtzoekende (bv. formele motiveringsplicht, adviesverplichtingen). Schending van

<sup>355</sup> R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 402.

<sup>356</sup> R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 402.

substantiële vormen die de openbare orde raken, leiden steeds tot vernietiging; zijn de substantiële vormen enkel in het belang van de rechtzoekende ingesteld, dan moeten de belangen van die rechtzoekende ook effectief zijn geschaad opdat de schending tot vernietiging zou leiden. De vraag die daarbij moet gesteld worden is of het normdoel van de vorm is bereikt ondanks de inbreuk op niet.<sup>357</sup> Niet substantieel zijn die vormen die enkel zijn opgelegd met het oog op de interne werking van de dienst.<sup>358</sup> De overschrijding van deze laatste categorie wordt niet met vernietiging gesanctioneerd.

Vele substantiële vormvereisten vinden hun grondslag in een wet, andere worden afgeleid uit algemene rechtsbeginselen (zo kan binnen WVG bv. de hoorplicht bij het opleggen van een maatregel soms in wetgeving vervat zijn, maar niet steeds, in welk geval deze blijft gelden als ABBB).

**177.** Het onderzoek naar de interne onwettigheid heeft betrekking op de *inhoud* en het *oogmerk* van de bestreden beslissing.

Wat het oogmerk betreft: wanneer een bestuursorgaan de bevoegdheid die hem bij wet (tot het bereiken van een bepaald doel van algemeen belang) is gegeven, uitsluitend aanwendt tot het nastreven van een ander doel dan datgene dat de wetgever voor ogen had, is er sprake van 'machtsafwendings'.<sup>359</sup> Opdat er sprake kan zijn van machtsafwendings, moet het ongeoorloofde doel het enige doel zijn dat werd nagestreefd.<sup>360</sup>

Wat de inhoud betreft van de bestreden beslissing, worden alle (andere) schendingen van de wet/het recht in aanmerking genomen, om te beoordelen of er sprake is van machtsoverschrijding. Kan worden aangetoond dat een bestreden beslissing strijdig is met andere (hogere) rechtsnormen, dan zal de bestreden beslissing worden vernietigd. De toetsingsbevoegdheid van de Raad van State is daarbij niet beperkt tot toezicht op (materiële) wetten, ook de schending van algemene rechtsbeginselen, zoals de beginselen van behoorlijk bestuur, kunnen tot nietigverklaring leiden.<sup>361</sup> De Raad van State toetst bestuurshandelingen echter niet op (on)verenigbaarheid met rechtsregels die hij als burgerlijke rechten kwalificeert. Daarvoor verklaart de Raad zich onbevoegd op grond van artikel 144 Gw. (waarin geschillen over burgerlijke rechten exclusief worden voorbehouden aan de gewone rechtscolleges).<sup>362</sup>

**178.** De toetsingsbevoegdheid van de administratieve rechter en de 'gewone' rechter (*supra* nr. 157) lopen dus gelijk: beide toetsen de externe en interne wettigheid van de bestuurshandeling.<sup>363</sup> Ook de Raad van State mag zich bij het uitoefenen van de wettigheidstoets niet in de plaats van de overheid stellen en zich niet uitspreken over de opportuniteit van de beslissing. Wel kan de Raad van State onderzoeken of de overheid in redelijkheid is kunnen komen tot de door haar gedane vaststelling van de feiten en of er in het dossier geen gegevens aanwezig zijn die met die vaststellingen onverenigbaar zijn, en of de overheid in redelijkheid tot de in de beslissing vermelde overwegingen is kunnen

---

<sup>357</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 125.

<sup>358</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 124-125.

<sup>359</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 403.

<sup>360</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 127.

<sup>361</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 126.

<sup>362</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 126.

<sup>363</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 67.

komen.<sup>364</sup> Deze toetsing of de beslissing genomen door de overheid in het kader van een discretionaire bevoegdheid niet kennelijk onredelijk is, betreft dus een marginale toetsing.<sup>365</sup>

- Kort: andere vereisten

**179.** Enigszins de normale volgorde omkerend, besteden we nog kort aandacht aan de ontvankelijkheidsvereisten (die vanzelfsprekend moeten voldaan zijn alvorens de Raad van State zich buigt over de beoordeling van de (on)wettigheid van de bestuurshandeling).

**180.** Een annulatieberoep kan pas ontvankelijk worden aanhangig gemaakt bij verzoekschrift dat bepaalde verplichte vermeldingen moet bevatten. Zo moet het verzoekschrift het voorwerp van de vordering bevatten en een uiteenzetting van de feiten en van de middelen. Deze uiteenzetting van de middelen veronderstelt een voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel of het geschonden rechtsbeginsel en van de wijze waarop die regel/dat beginsel door de bestreden beslissing wordt geschonden. De doelstelling van deze vereiste is de verwerende partij (de administratie) in de mogelijkheid te stellen zich tegen de grieven van de verzoekende partij te verdedigen en de Raad van State toe te laten deze grieven te onderzoeken. Pas wanneer deze doelstelling in het gedrang komt, zal tot onontvankelijkheid van het middel worden besloten.<sup>366</sup>

**181.** Om ontvankelijk te zijn *ratione temporis* is vereist dat het beroep wordt ingesteld binnen een wettelijk bepaalde termijn van zestig kalenderdagen, te rekenen vanaf de bekendmaking of betekening van de bestreden akten/reglementen/beslissingen. Bij individuele beslissingen, die het voorwerp uitmaken van deze studie, neemt de termijn slechts aanvang op voorwaarde dat de betekening van de beslissing door de administratieve overheid het bestaan en de in acht te nemen voorschriften en termijnen van het beroep vermeldt. Ontbreekt deze vermelding, dan begint de termijn pas te lopen vier maanden na de kennisgeving.<sup>367</sup>

De beslissing die deze vermelding moet bevatten in WVG-context zal niet het initiële (voornemen van) beslissing zijn wanneer daartegen nog een georganiseerd beroep openstaat (bij de kennisgeving van dit (voornemen van) beslissing wordt wel de mogelijkheid van het instellen van het georganiseerd administratief beroep vermeld, *supra* nr. 64). Dit is logisch, aangezien dit (voornemen van) beslissing nog niet vatbaar is voor beroep bij de Raad van State (subsidiariteitseis, *supra* nr. 172). Het is in dat geval de eindbeslissing, na uitputting van de georganiseerde bezwaarprocedure, die deze vermelding zal moeten bevatten.<sup>368</sup> Staat er geen georganiseerd administratief beroep open tegen een beslissing, dan gaat het wel om een definitieve beslissing die vatbaar is voor beroep bij de Raad van State; in dat geval moet die beslissing wel de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State vermelden.

<sup>364</sup> A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1085: R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 350.

<sup>365</sup> R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 351.

<sup>366</sup> Voor een integrale bespreking van de voorwaarden omtrent (de inhoud van het) verzoekschrift, zie S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 112-117; R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 399-401.

<sup>367</sup> Art. 19 tweede lid RvS-Wet; Art. 35 Decr.VI. 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, BS 1 juli 2004. S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 117-119.

<sup>368</sup> Daarbij zou kunnen worden opgemerkt dat in de gevallen waarin een voorlopige beslissing bij gebrek aan het instellen van (georganiseerd) administratief beroep van rechtswege een definitieve beslissing zou worden (dus zonder kennisgeving), dit problematisch is in het licht van deze vermeldingsvereiste. Toch lijkt dit niet het geval, aangezien tegen een dergelijke beslissing geen beroep bij de Raad van State meer openstaat (wegens het niet voldaan zijn aan de uitputtingsvereiste), waardoor er ook geen nood is aan het vermelden ervan.

**182.** Wat de ontvankelijkheid *ratione personae* betreft, moet de verzoeker de vereiste rechts- en handelingsbekwaamheid hebben om in rechte te kunnen optreden, evenals de nodige procesbevoegdheid.<sup>369</sup> Rechtspersonen moeten dus geldig vertegenwoordigd worden.<sup>370</sup> Ook moet de verzoeker het nodige belang hebben, wat impliceert dat de verzoeker een nadeel moet ondervinden ingevolge de bestreden handeling. Dat belang moet bovendien persoonlijk zijn, rechtstreeks, actueel, zeker en geoorloofd.<sup>371</sup>

Behalve de ontvankelijkheid van het annulatieberoep zelf, moeten ook de afzonderlijke middelen<sup>372</sup> die worden aangebracht ontvankelijk zijn. Zo moeten ze voldoende duidelijk zijn.<sup>373</sup> Zoals blijkt uit de tekst van artikel 14 RvS-wet, moet de verzoeker ook belang hebben bij een middel om op die grond een vernietiging te bekomen.<sup>374</sup>

**183.** Tot slot, en dit werd reeds vermeld, moeten de voorafgaande georganiseerde administratieve beroepsmogelijkheden uitgeput zijn (*supra* nr. 172). Deze ontvankelijkheidsvoorwaarde berust op vaste rechtspraak van de Raad van State.<sup>375</sup>

---

<sup>369</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 119; R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 397.

<sup>370</sup> Zie inzake de vertegenwoordiging van een (rechts)persoon door een advocaat ook S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, RABG 2014, (473) 477.

<sup>371</sup> Art. 19 eerste lid RvS-wet. Voor een uitgebreide bespreking van deze belang-vereiste, zie S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 121-123.

<sup>372</sup> Een middel en een vernietigingsgrond zijn verwant, maar niet identiek. De vernietigingsgrond “is de grond die de vernietiging van een handeling rechtvaardigt. Het gaat om de concrete rechtsplicht waaraan de overheid bij het stellen van de vernietigde handeling te kort is gekomen. De vaststelling door de Raad van State dat de overheid aan die rechtsgrond te kort gekomen is, vormt de onontbeerlijke juridische rechtsgrond voor die vernietiging.” Deze vernietigingsgronden betreffen de interne of externe wettigheid en werden reeds toegelicht, *supra* nrs. 175-177. Een middel heeft betrekking op deze interne of externe wettigheid en is meer precies “de omschrijving door de verzoekende partij van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel volgens haar is geschonden.” S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 123-124.

<sup>373</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 127-129.

<sup>374</sup> Art. 14 § 1 tweede lid bepaald immers dat: “De in het eerste lid bedoelde onregelmatigheden geven slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed konden uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkenen een waarborg hebben ontnomen of als gevolg hebben de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden.” Dit impliceer dus meer precies dat “men belang moet hebben bij een middel om op die grond een vernietiging te bekomen of, met andere woorden, dat een vernietiging een gunstige wijziging van zijn rechtstoestand tot gevolg kan hebben. Voor inbreuken op rechtsregels die een waarborg inhouden voor de verzoeker en waarbij die waarborg dus wordt ontnomen, of voor middelen die de bevoegdheid van de steller van de handeling betreffen, wordt die belangenvereiste niet gesteld, en een vernietiging op die gronden blijft dus mogelijk ook indien de onregelmatigheid geen invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing.” S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, RABG 2014, (473) 474. Ook in geval van middelen die de openbare orde raken geldt de belangenvereiste niet. S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST, *Actualia rechtbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (1) 21. Deze evolutie “veruitwendigt de subjectiveringstrend in het “objectief” contentieux bij de Raad van State”, aldus GOOSSENS. Bedoeling van de wetgever is immers te voorkomen dat de nietigverklaring uitgesproken wordt op grond van een onregelmatigheid, zonder dat dit een praktisch gevolg heeft voor de situatie van de verzoeker. J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 286.

<sup>375</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 72 en verwijzingen naar RvS-rechtspraak aldaar (i.h.b. voetnoot 244).

- Gevolg

**184.** De Raad van State doet uitspraak bij wege van arresten, aldus artikel 14 § 1 RvS-wet. Een vernietigingsarrest werkt *ex tunc*, de vernietigde beslissing wordt dus uit het rechtsverkeer verwijderd alsof ze nooit bestaan heeft. Bovendien heeft een vernietigingsarrest gezag van gewijsde *erga omnes*, dus ten aanzien van allen. Zowel voor de betrokken overheid als voor derden (die geen deel uitmaakten van het proces) komt vast te staan dat de handeling ophoudt te bestaan en zelfs wordt geacht nooit bestaan te hebben.<sup>376</sup>

De Raad van State heeft evenwel de mogelijkheid om de gevolgen van zijn vernietigingsarresten in de tijd te beperken. De Raad kan de gevolgen van de vernietiging aanwijzen van (zowel individuele als reglementaire) handelingen die als definitief moeten worden beschouwd of als voorlopig gehandhaafd moeten worden voor de termijn die de Raad van State vaststelt. De Raad heeft deze moduleringsbevoegdheid enkel indien daartoe wordt verzocht door een (verwerende of tussenkomende) partij.<sup>377</sup>

Zoals reeds eerder aangegeven, kan de Raad van State sinds kort ook een herstelvergoeding toekennen op vraag van de verzoekende (of tussenkomende) partij.<sup>378</sup> Daarnaast heeft de Raad van State nog een aantal mogelijkheden om rechtsherstel te bewerkstelligen. Zo bestaat (eveneens sinds kort) ook de mogelijkheid van een ‘bestuurlijke lus’ in het kader van het annulatiecontentieux waarbij de Raad van State de verwerende partij kan opdragen om een gebrek (in de bestreden akte/reglement) te (laten) herstellen.<sup>379</sup>

Indien een van de partijen erom verzoekt, kan de Raad van State in de motieven van zijn arrest verduidelijken welke maatregelen moeten worden genomen om de onwettigheid (die tot de vernietiging geleid heeft) te verhelpen.<sup>380</sup> LUST verduidelijkt daarbij dat, aangezien deze aanwijzingen in de motieven van het arrest staan, maar niet in het beschikkend gedeelte, zij niet delen in het gezag van gewijsde.<sup>381</sup> Daarnaast kan de Raad van State in het kader van het vernietigingscontentieux ook een bevel tot het nemen van een nieuwe beslissing opleggen binnen een bepaalde termijn, dan wel

<sup>376</sup> S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 140; R. TUS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 410. Zie uitgebreid wat de rechtsgevolgen betreft van een arrest van de Raad van State, A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1111 e.v.

<sup>377</sup> Art. 14ter RvS-wet. Een beperking van de gevolgen van de vernietiging kan wel enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Ook kan de Raad rekening kan houden met de belangen van derden. Zie ook S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, *RABG* 2014, (473) 474.

<sup>378</sup> Art. 11bis RvS-wet. Dit artikel 11bis gaat niet uit van foutaansprakelijkheid, maar stelt drie voorwaarden die moeten vervuld zijn (onwettigheid van de handeling, nadeel en oorzakelijk verband tussen onwettigheid en schade), waarbij alle omstandigheden van openbaar en particulier belang moeten worden in acht genomen. De partij die een dergelijk verzoek tot schadevergoeding heeft ingediend bij de Raad van State kan geen burgerlijke aansprakelijkheidsvordering meer instellen om het herstel van hetzelfde nadeel te bekomen (en *vice versa*). S. BOULLART, “Het bekomen van schadevergoeding bij de Raad van State”, *RABG* 2014, (482) 482-483. Voor meer informatie over, en een paar kritische noten bij deze herstelvergoeding, zie J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 289-292.

<sup>379</sup> Art. 38 RvS-wet. Voor meer informatie over deze “bestuurlijke lus”, zie S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, *RABG* 2014, (473) 479. Hierbij merken we nog op dat het Grondwettelijk Hof recent de bestuurlijke lus bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft vernietigd, wat vragen oproept omtrent de grondwettigheid van de gelijkaardige bestuurlijke lus bij de Raad van State (GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014).

<sup>380</sup> Art. 35/1 RvS-wet.

<sup>381</sup> S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, *RABG* 2014, (473) 480.

een onthoudingsplicht (wanneer het arrest inhoudt dat de betrokken overheid een nieuwe beslissing neemt, resp. zich onthoudt van het nemen van een beslissing) en, bij het niet naleven van dit bevel, (onder bepaalde voorwaarden) een dwangsom.<sup>382</sup>

**185.** Tot slot stippen we nog aan dat ook (accessoir aan het annulatieberoep) de schorsing van de tenuitvoerlegging van een akte/reglement en/of het opleggen van voorlopige maatregelen kan worden gevorderd (“administratief kort geding”).<sup>383</sup> We gaan hier niet dieper op in.

### 3.2.2 (Specifieke) administratieve rechtscolleges

**186.** Geschillen inzake politieke subjectieve rechten (art. 145 Gw.), evenals het objectief contentieux (art. 146 Gw.) kunnen, zoals vastgesteld, worden toevertrouwd aan buitengerechtelijke rechtscolleges. We zijn reeds ingegaan op de (afdeling bestuursrechtspraak van de) Raad van State, als (buitengerechtelijk) administratief rechtscollege met een algemene bevoegdheid. Nu besteden we nog aandacht aan de mogelijkheid bestuursgeschillen toe te vertrouwen aan specifieke administratieve rechtscolleges.

#### 3.2.2.1 Oprichten van administratieve rechtscolleges

**187.** Wat de mogelijkheid betreft om een administratief rechtscollege op te richten, stelt artikel 161 van de Grondwet dat “geen administratief rechtscollege kan worden ingesteld dan krachtens een wet”.<sup>384</sup> Deze vereiste ‘wet’ betreft een federale wet.<sup>385</sup>

**188.** Op grond hiervan is de bevoegdheid om administratieve rechtscolleges op te richten en hun bevoegdheid en na te leven procedureregels te bepalen voorbehouden aan de federale overheid. In principe kan de decreetgever dus niet optreden m.b.t. bevoegdheden die door de grondwetgever aan de wet zijn voorbehouden, behoudens evenwel wanneer de decreetgever zich kan steunen op diens impliciete bevoegdheden.<sup>386</sup>

Op grond van deze theorie van de impliciete bevoegdheden wordt aanvaard dat bij decreet administratieve rechtscolleges kunnen worden opgericht voor geschillen die tot de bevoegdheid van de decreetgever behoren. Daarbij moet wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Opdat een decreetgever zich op de theorie van de impliciete bevoegdheden kan beroepen, is vereist dat:

- (1) de door de decreetgever aangenomen regeling *noodzakelijk* is voor het uitoefenen van een aan een gemeenschap/gewest uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheid;
- (2) de betreden federale aangelegenheid *zich leent tot een gedifferentieerde regeling* en;

---

<sup>382</sup> Art. 36 RvS-wet. Zie J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 288; S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, *RABG* 2014, (473) 480-481.

<sup>383</sup> Art. 17 RvS-wet. Zie wat de voorwaarden hiertoe betreft, J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 286-288; S. LUST, “De hervorming van de Raad van State in een notendop”, *RABG* 2014, (473) 475-476.

<sup>384</sup> Zie daarnaast ook artikel 146 Gw. dat bepaalt dat “geen rechtbank, geen met eigenlijke rechtspraak belast orgaan kan worden ingesteld dan krachtens een wet.”

<sup>385</sup> Immers, art. 161 Gw. dateert van na de staatshervorming. R. TUIS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, 386; A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, “De deur staat open...” Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten” in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (607) 608-609.

<sup>386</sup> Art. 19 § 1 *jo.* art. 10 BWHI.



(3) de *weerslag* van de aangenomen regeling op die federale aangelegenheid slechts *marginaal* is.<sup>387</sup>

De noodzakelijkheidsvereiste veronderstelt een zeer nauwe band tussen de uitdrukkelijk aan de gemeenschap of het gewest toegewezen bevoegdheid en de betreden federale aangelegenheid. Het Grondwettelijk Hof stelt dat de beoordeling van de vereiste noodzakelijkheid in de eerste plaats aan de decreetgever zelf toekomt. Enkel wanneer deze kennelijk onjuist is, komt het Hof tussenbeide.<sup>388</sup> De aldus door het Hof gehanteerde marginale toetsing maakt een ruimere toepassing van de theorie van de impliciete bevoegdheden mogelijk.<sup>389</sup> De tweede en derde voorwaarde vinden hun oorsprong in de toepassing van het evenredigheidsbeginsel op de impliciete bevoegdheden.<sup>390</sup>

**189.** Opdat de Vlaamse decreetgever een administratief rechtscollege kan oprichten, is dus vereist dat deze voorwaarden zijn vervuld. Het Grondwettelijk Hof heeft zich al concreet moeten uitspreken over de vraag of de Vlaamse decreetgever op grond van de impliciete bevoegdheden kon overgaan tot de oprichting van een dergelijk administratief rechtscollege (m.n. de Raad voor Vergunningsbetwistingen). Het Hof was van oordeel dat de Vlaamse decreetgever daartoe inderdaad bevoegd was:<sup>391</sup>

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-builtattest* 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>387</sup> Zie o.a. GwH 8 mei 2002, nr. 83/2002, overw. B.5.1; GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, overw. B.5; GwH 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.2; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.8.6. Zie uitgebreid J. VANPRAET, *De latente staatsvorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, 115-123.

<sup>388</sup> GwH 19 december 2002, nr. 189/2002, overw. B.7; GwH 30 april 2003, nr. 49/2003, overw. B.8.3; GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, overw. B.7.2. A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (607) 610-611.

<sup>389</sup> J. MOLLIN, "De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten" (noot onder GwH 27 januari 2011), *RW* 2011-12, (1641) 1643; A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (607) 611.

<sup>390</sup> A. WIJNANTS en S. DE RIDDER, "De deur staat open..." Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (607) 611.

<sup>391</sup> GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011 (eigen cursivering).

B.8.9. De *weerslag* op de aan de federale wetgever voorbehouden bevoegdheid is tenslotte *marginiaal*, 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 (...) als cassatierechter optreedt ten aanzien van de uitspraken van de Raad voor vergunningsbetwistingen (...), 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.

Het Grondwettelijk Hof beperkt zich bij de beoordeling van het noodzakelijk karakter dus opnieuw tot een marginale toetsing. Het volstaat daarbij dat de oprichting van een bestuurlijk rechtscollege in de beoordeling van de decreetgever tot meer specialisatie en snelheid aanleiding geeft. Op die manier laat het Hof de beoordeling van de opportuniteit van het al dan niet oprichten van een bestuurlijk rechtscollege over aan de decreetgever. Wat de toetsing van de marginale weerslag betreft, merken we op dat het feit dat de bevoegdheid van het administratief rechtscollege beperkt is tot bepaalde beroepen én de cassatiebevoegdheid van de Raad van State volgens het Hof noodzakelijk is in het licht van de beoordeling van het marginaal karakter van de maatregel. Wanneer de decreetgever deze cassatiebevoegdheid met andere woorden zou onttrekken aan de Raad van State, dan lijkt de weerslag op de federale bevoegdheid niet langer marginaal te zijn. Wat de vereiste mogelijkheid van een gedifferentieerde regeling betreft, verwijst het Hof naar de uitzonderingen die bestaan op federaal niveau en naar het residuair karakter van het beroep bij de Raad van State<sup>392</sup>.

**190.** Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State gaat na of deze criteria voldaan zijn wanneer de Raad van State een advies verleent inzake regelgeving die een dergelijk administratief rechtscollege wil oprichten. Recent nog heeft de Raad van State dit gedaan in het kader van de voorbereiding van het Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges (waarin de organisatie en werking van bepaalde administratieve rechtscolleges wordt geüniformiseerd, *infra* nr. 191)<sup>393</sup>. Een belangrijke vaststelling is dat de Raad zich aansluit bij het hierboven weergegeven arrest van het Grondwettelijk Hof en de nieuwe regelgeving hieraan afdtoetst.

---

<sup>392</sup> Het betreft hier dus (de argumentatie voor oprichting van een) administratief rechtscollege dat zich (vooral) bezighoudt met het objectief contentieux. In de voorbereidende werken lezen we ook “De Raad voor vergunningsbetwistingen is in essentie belast met objectieve rechtspraak: de vernietiging van vergunningsbeslissingen. Het door de Raad verleende rechtsherstel kan echter nauw aansluiten bij subjectief rechtsherstel, doordat de Raad over een zekere injunctiebevoegdheid beschikt (zie het nieuwe artikel 133/58, §1, tweede lid, DRO). MvT Decreet aanvulling ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, 209.

<sup>393</sup> Advies RvS bij Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges, 166 e.v.

In het kader van de noodzakelijkheidsvereiste, ging de Raad van State meer bepaald na of inderdaad wordt aangetoond dat het doel van het garanderen van een voldoende expertise en een snelle afhandeling door de concrete inrichting van het administratief rechtscollege vervuld is.<sup>394</sup>

Wat de mogelijkheid van een gedifferentieerde regeling betreft, stelde de Raad van State vast dat de overwegingen van het Grondwettelijk Hof inzake het bestaan op federaal niveau van uitzonderingen op de algemene bevoegdheid van (de afdeling Bestuursrechtspraak van) de Raad van State, op de onderzochte regelgeving van toepassing was. Aan de voorwaarde van de mogelijkheid van een gedifferentieerde regeling was dan ook voldaan.<sup>395</sup>

De Raad van State toetste tot slot nog de vereiste van de marginale weerslag. Hij stelde vast dat de ontworpen regeling (die zoals gezegd in een *uniformisering* voorziet van de organisatie en werking van *bestaande* administratieve rechtscolleges) geen nieuwigheden brengt ten aanzien van de situatie die werd getoetst (en geaccepteerd) door het Grondwettelijk Hof: de getoetste regelgeving voorziet niet in een materiële bevoegdheidsuitbreiding en raakt evenmin aan de bevoegdheid van de Raad van State als cassatierechter. Om die reden werd geaccepteerd dat de weerslag van de ontworpen regeling slechts marginaal is.<sup>396</sup>

Interessant is echter dat de Raad van State expliciet *geen* veralgemeende uitspraak doet over het al dan niet voldaan zijn aan de noodzakelijkheidsvereiste en de vereiste van een marginale weerslag bij het oprichten van een administratief rechtscollege in de toekomst:

“In de beperkte context van de huidige adviesaanvraag acht de Raad van State het ook niet nodig om zich nu reeds uit te spreken over de vraag of, gelet op de evolutie van de feitelijke gegevens sinds arrest nr. 8/2011 van het Grondwettelijk Hof [in het bijzonder het wegwerken van de achterstand bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State], het oprichten in de toekomst, binnen een overkoepelende structuur, van nieuwe Vlaamse bestuursrechtscolleges, die alleszins ook over een voldoende expertise zouden moeten beschikken in hun bevoegdheidsdomein, wel ingepast zou kunnen worden in de voorwaarden van de noodzakelijkheid en van een marginale weerslag op de voorbehouden federale bevoegdheid inzake de oprichting van administratieve rechtscolleges.”<sup>397</sup>

### 3.2.2.2 *Verschijningsvormen*

**191.** Aan Vlaamse zijde werden verscheidene administratieve rechtscolleges opgericht om geschillen te regelen die voortkomen uit aan het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap toegekende bevoegdheden: de Raad voor vergunningsbetwistingen (inzake stedenbouw)<sup>398</sup>, het Milieuhandavingscollege<sup>399</sup>, de Raad voor verkiezingsbetwistingen<sup>400</sup> en de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen<sup>401 402</sup>.

<sup>394</sup> Advies RvS bij Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges, 169-171.

<sup>395</sup> Advies RvS bij Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges, 172.

<sup>396</sup> Advies RvS bij Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges, 171.

<sup>397</sup> Advies RvS bij Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges, 171, punt 8.

<sup>398</sup> Art. 4.8.1 e.v. Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd bij B.VI.Reg. 15 mei 2009 houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening, BS 20 augustus 2009.

<sup>399</sup> Art. 16.4.19 e.v. Decr.VI. 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, BS 3 juni 1995.

De organisatie en werking van de Raad voor vergunningsbetwistingen, het Milieuhandhavingscollege en de Raad voor verkiezingsbetwistingen werd recent op elkaar afgestemd. De rechtscolleges blijven weliswaar als aparte entiteiten bestaan, maar werken op vergaande manier samen; ze krijgen dezelfde structuur, een overkoepelende algemene vergadering, enz., en worden gezamenlijk de ‘Vlaamse bestuursrechtscolleges’ genoemd.<sup>403</sup> Deze samenwerking van de colleges beoogt belangrijke efficiëntiewinsten op velerlei vlakken:

- eenheid in rechtsbedeling zowel op het vlak van de individuele rechtsbescherming tegenover de overheid als op het vlak van het aangewende instrument;
- eenvormigheid in het bijzonder op het vlak van de organisatie en werking, het instrumentarium, de procedures en de processen;
- daadkracht door de integratie van de delen in één geheel.<sup>404</sup>

**192.** Binnen WVG bestaat momenteel geen specifiek administratief rechtscollege dat bevoegd is zich uit te spreken over bestuursgeschillen. De oprichting van een dergelijk rechtscollege door de Vlaamse decreetgever voor (welbepaalde) geschillen in het hele of een deel van het WVG-domein is een mogelijkheid, door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap en op voorwaarde dat daarbij kan worden beargumenteerd dat aan de voorwaarden daartoe is voldaan.

Wat de vereiste argumentatie bij een beroep op de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap betreft, is het ook interessant de motivering van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State in het achterhoofd te houden. Gezien de expliciete terughoudendheid van de Raad van State om uitspraken in het algemeen te doen over de mogelijkheid om (al dan niet binnen een overkoepelende structuur) een nieuw Vlaams bestuursrechtscollege op te richten, lijkt het besteden van afdoende aandacht aan een degelijke argumentatie omtrent het vervuld zijn van de vereisten noodzakelijk. Zich louter beperken tot het gebruik van stijlformules, zal *o.i.* niet kunnen volstaan.

**193.** Bij het oprichten van een administratief rechtscollege is het inschrijven van het voorafgaand uitputten van een georganiseerd administratief beroep als ontvankelijkheidsvoorwaarde ook een optie.<sup>405</sup>

---

<sup>400</sup> Art. 202 e.v. Decr.VI. 8 juli 2011 houdende de organisatie van de lokale en provinciale verkiezingen en houdende wijziging van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 25 augustus 2011.

<sup>401</sup> Art. II.285 e.v. B.VI.Reg. 11 oktober 2013 tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, *BS* 27 februari 2014.

<sup>402</sup> Voor meer informatie omtrent deze administratieve rechtscolleges, zie A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1032 e.v.

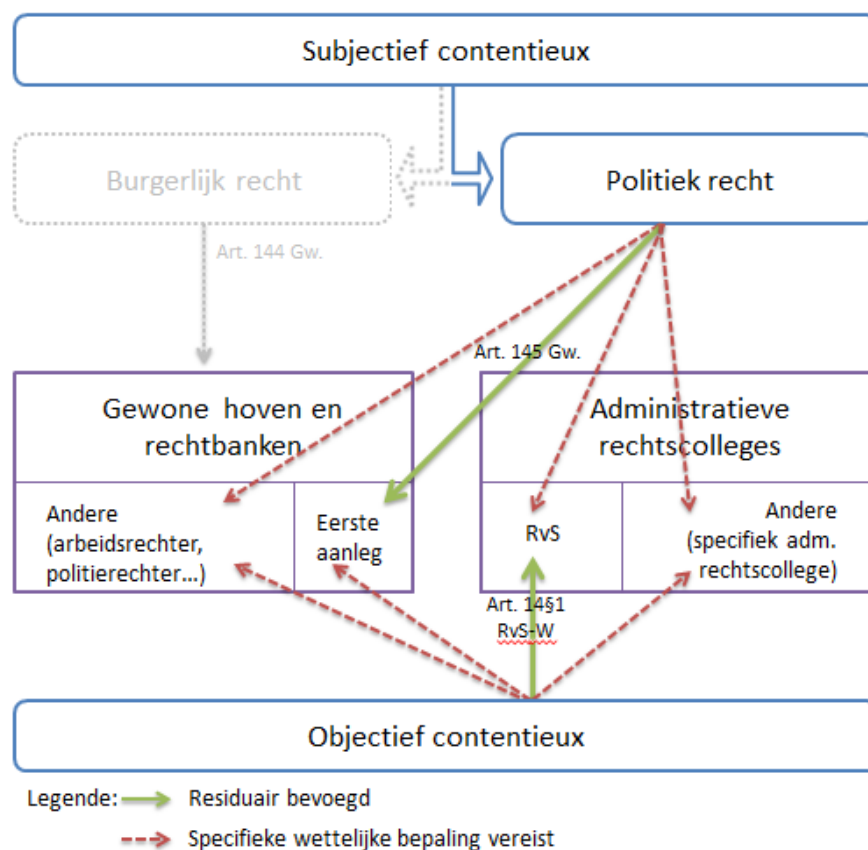
<sup>403</sup> Decr.VI. 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *BS* 1 oktober 2014 (inwerkingtreding: deels 1 november 2014, deels 1 januari 2015). De bepalingen inzake de werking en organisatie van deze rechtscolleges wordt overgeheveld naar dit nieuwe decreet. Zie ook X., “Milieuhandhavingscollege, Raad voor vergunningsbetwistingen en Raad voor verkiezingsbetwistingen”, *NJW* 2014, 737-739.

<sup>404</sup> MvT Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges, 8.

<sup>405</sup> Zoals bv. ook geldt t.a.v. Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, art. II.285 e.v. B.VI.Reg. 11 oktober 2013 tot codificatie van de decretale bepalingen betreffende het hoger onderwijs, *BS* 27 februari 2014: “(...) De Raad doet als administratief rechtscollege uitspraak over de beroepen die door studenten of personen op wie de beslissing betrekking heeft, worden ingesteld tegen

Een dergelijk specifiek administratief rechtscollege binnen WVG zou eventueel kunnen bestaan in de omzetting van een bestaande administratieve adviescommissie/beroepsorgaan in een daadwerkelijk administratief rechtscollege, maar dat lijkt ons zeker geen noodzaak. Dat zou immers het verlies betekenen van de tussenstap van het administratief beroep. Aangezien het bieden van een dergelijke “lichtere” procedure toch bepaalde voordelen (alsook nadelen) heeft (*supra* nrs. 107-110 en *infra* nrs. 211-216), moet een dergelijke keuze in ieder geval overwogen worden gemaakt.

**194.** Op basis van het voorgaande kan het schema voor een laatste keer worden aangevuld. Daarbij kunnen specifieke administratieve rechtscolleges de bevoegdheid aangaande geschillen inzake politieke subjectieve rechten en/of het objectief contentieus toegekend krijgen (mits een uitdrukkelijke wettelijke bepaling hierin voorziet). Dit levert het volgende op:



### 3.3 Conflicten van rechtsmacht tussen rechtscolleges van beide rechtsorden

**195.** Een dergelijk systeem van jurisdictioneel pluralisme, met het naast elkaar bestaan van de “gewone” hoven en rechtbanken enerzijds en de administratieve rechtscolleges anderzijds, geeft onvermijdelijk aanleiding tot conflicten van rechtsmacht tussen rechtscolleges van beide rechtsorden.

studievoortgangsbeslissingen, *na uitputting van de in afdeling 2 bedoelde interne beroepsprocedure.* (...). Zie ook J. Goris, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 85-86.

Men spreekt dan van geschillen van “attributie”. Over dergelijke geschillen wordt overeenkomstig artikel 158 Gw. uitspraak gedaan door het Hof van Cassatie.<sup>406</sup>

### 3.4 Samenvatting en verfijning

**196.** Nu het schema volledig is, wordt ook duidelijk dat de voorgaande schets van de rechtsmachtverdeling kan omgezet worden in een beknopte vragenlijst.

1° Wie is de bevoegde rechter voor een geschil in de context van de bestaande (WVG-)regelgeving? Hier moet allereerst worden nagegaan of er een specifieke bevoegdheidstoewijzing is. Is dit het geval, dan is de aangewezen rechtbank bevoegd. Is er geen specifieke toewijzing (wat overigens veelal het geval is binnen WVG), dan moet de vraag worden gesteld wat het werkelijk voorwerp is van het geschil: wordt het herstel/de handhaving van een (binnen WVG steeds politiek) subjectief recht gevraagd, dan gaat het om het subjectief contentieux waarvoor de rechtbank van eerste aanleg de residuaire bevoegdheid heeft. Betreft het het aanvechten van de wettigheid van een bestuurshandeling, dan gaat het om het objectief contentieux waarvoor de Raad van State bevoegd is.

2° Welke rechter kan/moet bevoegd worden gemaakt bij het opstellen van nieuwe regelgeving binnen het WVG-beleidsdomein? Hier geldt dezelfde indeling. De mogelijkheid bestaat om geschillen expliciet toe te wijzen aan hetzij een rechtbank behorende tot de “gewone” hoven en rechtbanken, hetzij aan de Raad van State of aan een (op te richten) specifiek administratief rechtscollege. Daarbij moet in de regel deze keuze worden beargumenteerd op grond van de impliciete bevoegdheden én moet desgevallend worden voorzien in een argumentatie omtrent het specifiek gekozen rechtscollege. Deze argumentatie betreft veelal de samenhang tussen de bewuste materie en de (reeds aan die rechtbank toegewezen) materies, de specialisatie die voortvloeit uit dit geheel van materies waarvoor die rechtbank bevoegd is, en (in steeds mindere mate) de snelheid van de behandeling. Daarbij herhalen we nog de optie om een geheel “pakket” van geschillen inzake een bepaalde materie toe te wijzen aan één rechtbank. Belangrijk is dan wel dat de omvang van deze bevoegdheidstoewijzing duidelijk blijkt uit de tekst van de regelgeving/voorbereidende werken ervan.

Indien geen expliciete regeling is getroffen, geldt de residuaire bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg (subjectief contentieux) dan wel van de Raad van State (objectief contentieux).

**197.** We wensen wat deze toewijzing van de rechtsmacht betreft, nog een laatste verfijning aan te brengen. Het voorwerp van dit onderzoek betreft geschillen inzake individuele rechtshandelingen gesteld door de administratieve overheden. Dit kan zoals aangegeven zowel beslissingen betreffen inzake het al dan niet toekennen van vergunningen, subsidies, uitkeringen..., alsook het opleggen van maatregelen/sancties.

In zoverre het geschillen betreft inzake het toekennen van een uitkering (geschillen inzake de zorgverzekering of geschillen inzake de ondersteuning van personen met een handicap) of het toekennen van een vergunning, erkenning, subsidie... kan de indeling op basis van het voorgaande duidelijk zijn. Immers, naar gelang het geval heeft de rechtsonderhorige een subjectief recht waarop

---

<sup>406</sup> Art. 158 Gw.: “Het Hof van Cassatie doet uitspraak over conflicten van attributie, op de wijze bij de wet geregeld.” Een algemene wettelijke regeling inzake conflicten van attributie ontbreekt echter. Enkel artikel 33-34 RvS-wet bevat een bijzondere regeling voor geschillen van attributie tussen de Raad van State en de gewone rechtscolleges. Voor meer informatie, zie S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*, 111-112.

hij zich steunt bij het formuleren van zijn aanspraak (indien de voorwaarden tot het bekomen van die uitkering, subsidie... strikt zijn vastgelegd en de overheid aldus over een gebonden bevoegdheid beschikt), ofwel heeft deze geen subjectief recht (wanneer de overheid inzake de toekenning over beleidsvrijheid beschikt, bv. vaak in het kader van een programmatie). Overeenkomstig de bovenstaande redenering kan dan de bevoegde rechter worden bepaald, nl. de rechtbank van eerste aanleg, resp. de Raad van State, behoudens uitdrukkelijke toekenning van de bevoegdheid aan een (ander) rechtscollege.

Wanneer echter het geschil de reactie betreft van de rechtsonderhorige tegen een maatregel of sanctie opgelegd door de administratie, dan is het zo dat de administratie soms wel en soms geen beleidsvrijheid heeft omtrent het opleggen van die maatregel of sanctie<sup>407</sup>. In zoverre de bevoegdheid daarvan kennis te nemen niet (expliciet) is opgedragen aan een "gewone" rechter, nemen we daaromtrent aan dat de Raad van State de bevoegdheid heeft om daarvan kennis te nemen. Zo heeft de Raad van State reeds geoordeeld omtrent zijn bevoegdheid (kennis te nemen van het beroep tegen de administratieve geldboete opgelegd in het kader van de zorgverzekering):

"3. In het auditoraatsverslag wordt ambtshalve de bevoegdheid van de Raad van State onderzocht en wordt een exceptie van onbevoegdheid opgeworpen. In essentie houdt deze exceptie in dat de verwerende partij noch wat betreft de beslissing om al dan niet een administratieve geldboete op te leggen, noch wat betreft het bedrag van die boete, over enige appreciatiemarge beschikt, dat het daarom een gebonden bevoegdheid betreft en dat het werkelijk voorwerp van het geschil derhalve over subjectieve rechten gaat. Volgens deze exceptie kan de bevoegdheid om daarover te oordelen niet worden ingepast in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en is de Raad van State dus niet bevoegd. De verzoekende en de verwerende partijen stellen evenwel dat de Raad van State over de nodige rechtsmacht beschikt.

4. *Wanneer een administratieve overheid een administratieve geldboete oplegt met toepassing van een in een wet, decreet of ordonnantie gestelde sanctieregeling, en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, is de Raad van State in de regel bevoegd om die administratieve geldboete te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding is genomen.*"<sup>408</sup>

<sup>407</sup> Zie daaromtrent het onderzoek "Handhaving en sanctionering": R. D'HAESE en J. PUT, *Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG*, SWVG-Rapport, Leuven, SWVG, 2014, 46-48, 59 en 67 (*supra* voetnoot 239).

<sup>408</sup> RvS 10 september 2010, nr. 207 752, overw. 3-4 (eigen cursivering). Ook in de voorbereidende werken lezen we overigens: "De beslissingen van de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren om een administratieve geldboete op te leggen, zijn administratieve rechtshandelingen en bijgevolg vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State." Verantwoording bij amendement administratieve sanctie zorgverzekering, 11 (*infra* nr. 209).





## Hoofdstuk 4

### Eis van volle rechtsmacht en impact op bevoegdheidstoewijzing

**198.** Om de puzzel van de (toewijzing van) bevoegdheid van de verschillende rechters te vervolledigen, moet nog aan een laatste aspect aandacht worden besteed, nl. aan de vereiste van volle rechtsmacht. Over de vereiste van volle rechtsmacht valt veel te zeggen. Wij beperken ons in dit onderzoek tot de essentiële elementen die moeten toelaten de impact van deze vereiste op de “toegang tot” de rechter te bepalen, m.n. op de mogelijkheid om de bevoegdheid aan een bepaalde rechter, meer in het bijzonder de Raad van State, toe te wijzen.

**199.** Startpunt van deze studie van de vereiste van volle rechtsmacht is artikel 6.1 EVRM<sup>409</sup>. Dit artikel waarborgt het recht op een eerlijk proces bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een strafvordering.<sup>410</sup> Op grond van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) houdt dit recht op een eerlijk proces onder meer het recht op toegang tot een rechter in, waarbij vereist is dat dit een rechter moet zijn met “volle rechtsmacht”.<sup>411</sup>

Alvorens we duidelijkheid proberen te scheppen omtrent de inhoud en impact van deze vereiste, stellen we eerst de vraag naar de toepasselijkheid ervan op de geschillen binnen het WVG-beleidsdomein.

#### 1 Toepassingsgebied

**200.** De waarborgen van artikel 6.1 EVRM, waaronder dus de vereiste van volle rechtsmacht, hebben een tweevoudig toepassingsgebied: ze gelden zowel bij het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen (burgerlijk luik) als bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning (strafrechtelijk luik).<sup>412</sup>

---

<sup>409</sup> Art. 6.1 EVRM: “Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld. Het vonnis moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd gedurende het gehele proces of een deel daarvan, in het belang van (...)”

<sup>410</sup> Een gelijkaardige waarborg vinden we overigens ook terug in art. 14.1 IVBPR. J. THEUNIS, “De rechter geklemd tussen het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht? Een verkenning van het spanningsveld tussen artikel 159 van de Grondwet en artikel 6.1 van het EVRM op het stuk van administratieve geldboeten, tuchtsancties en stedenbouwkundige herstellvorderingen” in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, (153) 157. (hierna verkort J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) pagina)

<sup>411</sup> S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST, *Actualia rechtbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (1) 6; J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 157.

<sup>412</sup> G. DEBERSAQUES, “De (volle) rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”, *TBP* 2012, (275) 287; J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153)

Wat het strafrechtelijk luik betreft, hanteert het EHRM een autonome interpretatie van het begrip ‘strafvervolgung’ in artikel 6 EVRM. Deze autonome interpretatie moet vermijden dat lidstaten, door maatregelen te bestempelen als hebbende geen strafkarakter, bepaalde waarborgen zouden kunnen ontzeggen aan een rechtsonderhorige. Het Hof heeft in zijn rechtspraak een aantal criteria ontwikkeld die bepalend zijn om na te gaan of een maatregel (ongeacht zijn internrechtelijke kwalificatie) al dan niet een strafkarakter heeft.<sup>413</sup> Wanneer een voorziening of individu opkomt tegen een (internrechtelijke) administratieve maatregel opgelegd door de overheid, die een dergelijk (autonoom) strafkarakter bezit, zijn de waarborgen uit artikel 6 (inclusief de vereiste van toegang tot een rechter met volle rechtsmacht) van toepassing.<sup>414</sup>

Daarnaast gelden de waarborgen evenzeer binnen het burgerlijk luik, bij het vaststellen van “burgerlijke rechten en verplichtingen”. Ook hier mag de verdragsrechtelijke invulling van het begrip “burgerlijke rechten en verplichtingen” niet worden verward met de internrechtelijke (grondwettelijke) invulling van de burgerlijke rechten (als tegenhanger van de politieke rechten). In België hebben we immers een evolutie vastgesteld naar een brede invulling van het begrip politieke rechten (*supra* nr. 133) en zijn daarbij tot de conclusie gekomen dat de bestuursgeschillen binnen WVG *o.i.* politiek van aard zijn (*supra* nr. 134). Het EHRM van zijn kant heeft in zijn rechtspraak het begrip burgerlijke rechten en verplichtingen net *ruim* ingevuld.<sup>415</sup> Het feit dat een bepaald recht *internrechtelijk* politiek van aard is en er daarbij mogelijk voor wordt geopteerd deze geschillen over politieke rechten toe te kennen aan een administratief rechtscollege, betekent dus nog niet dat een rechtszoekende zich bij het beslechten van deze geschillen niet op de waarborgen van artikel 6.1 EVRM zou kunnen beroepen. Zo bijvoorbeeld worden socialezekerheidsgeschillen (die internrechtelijk als politieke rechten te beschouwen zijn) door het EHRM als burgerlijke rechten gezien in de zin van artikel 6.1 EVRM<sup>416</sup>, alsook het recht op een overheidsvergunning<sup>417</sup> of het recht om het beroep van

160-161; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 476-477. Zie ook Arbitragehof 18 januari 2006, nr. 6/2006, overw. B.10; GwH 18 juni 2009, nr. 99/2009, overw. B.6.5-B.7.1.

<sup>413</sup> Het Hof heeft deze criteria voor het eerst uiteengezet in het *Engel*-arrest (EHRM, *Engel t. Nederland*, 8 juni 1976, § 82). Het gaat om drie *alternatieve* criteria. Een sanctie wordt geacht een strafkarakter te bezitten van zodra ze naar intern recht als straf wordt gekwalificeerd. Is dit niet het geval, dan zal worden nagegaan wat de werkelijke aard van de inbreuk/overtreding is. Deze wordt geacht strafrechtelijk van aard te zijn indien ze alle burgers op dezelfde manier viseert (en zich dus niet beperkt tot een bepaalde groep met een bijzonder statuut) en bovendien een preventief (nieuwe inbreuken voorkomen) en repressief (begane inbreuken bestraffen) doel heeft. Indien beide criteria er niet toe leiden dat de administratieve sanctie een strafkarakter zou hebben in de zin van art. 6 EVRM, wordt tot slot de ernst en de aard van de sanctie in aanmerking genomen. Hoe groter de ernst van de sanctie, hoe eerder men ze als een straf in de zin van art. 6 EVRM zal beschouwen. B. DE SMET, J. LATHOUWERS e.a., “Artikel 6. Recht op een eerlijk proces” in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2 Artikelsgewijze commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (371) 410-414; M. CROMHEECKE en F. DHONT, “Artikel 7. Geen straf zonder wet” in *ibid*, (653) 695-696; F. KRENC, “La protection contre la répression administrative au regard de la convention européenne des droits de l’homme” in H. DUMONT, P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l’administration*, Brussel, La Chartre, 2007, (111) 118-119; J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 160.

<sup>414</sup> Zie daaromtrent ook R. D’HAESE en J. PUT, *Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG, SWVG-Rapport*, Leuven, SWVG, 2014, 25-26 en 108.

<sup>415</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 279.

<sup>416</sup> EHRM, *Tsfayo t. Verenigd Koninkrijk*, 14 november 2006, § 40: “The Court recalls that disputes over entitlement to social security and welfare benefits generally fall within the scope of Article 6 § 1 (...). It agrees with the parties that the applicant’s claim for housing benefit concerned the determination of her civil rights and that Article 6 § 1 applied.” A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 841 voetnoten 213, 214 en 216 met verwijzingen naar EHRM-

advocaat uit te oefenen (meer bepaald in het kader van tuchtprocedures die kunnen leiden tot de schorsing of de schrapping van een persoon die het vrij beroep van advocaat uitoefent)<sup>418</sup>. ALEN en MUYLLE stellen “dat alle rechten en verplichtingen “burgerlijk” zijn in de zin van artikel 6, § 1 EVRM, behoudens degene die men niet heeft als particulier maar wel als staatsburger. Aldus betreffen de geschillen m.b.t. de volgende politieke rechten geen “burgerlijke rechten” in de zin van artikel 6, § 1 EVRM: de verkiezingen, de militie, de burgerrechtelijke aspecten van de fiscale procedure, alsook de geschillen m.b.t. de nationaliteit, de vreemdelingen en de gewetensbezwaarden.”<sup>419</sup> Gezien de ruime invulling van het begrip burgerrechtelijk geschil door het EHRM, kan een lidstaat maar zelden de waarborgen van artikel 6.1 EVRM ontnemen.<sup>420</sup>

Van belang is de toepasselijkheid van een (van beide) luik(en). Om welk luik het specifiek gaat is minder van belang, aangezien dit maar weinig impact heeft op invulling (draagwijdte) van het begrip “volle rechtsmacht” (*infra* nr. 206).<sup>421</sup>

**201.** De geschillen binnen het WVG-beleidsdomein lijken ons (veelal) binnen het toepassingsgebied te vallen van de waarborgen van artikel 6.1 EVRM. Vertrekend van de ruime invulling van het burgerrechtelijk luik door het EHRM, zien wij een parallel tussen socialezekerheidsgeschillen (die worden beschouwd als burgerrechtelijke geschillen) en de geschillen tussen een individu en de administratie binnen WVG (omtrent een tegemoetkoming in het kader van de zorgverzekering...). Geschillen tussen voorzieningen en de administratie zijn weliswaar moeilijker te kwalificeren, al zien we toch een parallel met het recht om (nog langer) een beroep uit te oefenen (dat als burgerlijk recht wordt benaderd in geval van schorsing/schrapping van de beoefenaar van een vrij beroep in een

---

rechtspraak aldaar; J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 279; J. PUT, *Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1998, 138.

<sup>417</sup> Zie o.m. EHRM, *Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden*, 7 juli 1989, § 41-43 (m.b.t. een drankvergunning). A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 841 en verwijzingen aldaar; E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, 265 en verwijzingen aldaar.

<sup>418</sup> EHRM, *H. t. België*, 30 november 1987, § 47-48. A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 841 en verwijzingen aldaar; E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, 265 en verwijzingen aldaar. Zo lezen we bij ALLEN en MUYLLE dat het EHRM heeft geoordeeld (in het kader van tuchtzaken) “dat het recht om (nog langer) een beroep uit te oefenen (“dat geen openbaar ambt is” [al heeft het EHRM in zijn latere rechtspraak de toepasselijkheid van artikel 6, § 1 EVRM op overheidsambtenaren aangenomen in de meeste gevallen]), wel een “burgerlijk recht” in de zin van artikel 6, § 1 EVRM is, zodat, in geval van tijdelijke schorsing of definitieve schrapping van de beoefenaar van een vrij beroep, de in artikel 6, § 1 EVRM vervatte waarborgen, (...), door de tuchtorganen van de beroepsorden in acht moeten worden genomen.” A. ALEN en K. MUYLLE, *ibid*, 656.

<sup>419</sup> A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 842-843.

<sup>420</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 279.

<sup>421</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 169; S. VAN DROOGHENBROECK, “De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Rev. Dr. Ulg.* 2005, (467) 475-476. Hooguit is er spraken van een gradatie in de omvang van de vereiste volle rechtsmacht, wat betreft de gevolgen die de rechter kan verbinden aan zijn toetsing, *infra* nr. 206. Er zijn omtrent deze stelling dat de aard van het luik in beginsel weinig impact heeft op de omvang van de volle rechtsmacht wel andere meningen te vinden in de rechtsleer (en schijnbaar ook in de rechtspraak), maar deze verschillen zijn volgens VANDAELE te wijten aan gegeven dat EHRM opteert voor een *zaakspecifiek* onderzoek, zie daaromtrent A.S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, die Keure, 2014, 28-33.

tuchtprocedure)<sup>422</sup>. Ons lijken de geschillen binnen WVG in ieder geval niet te kunnen worden gevat onder de (soort) politieke rechten die door ALEN en MUYLLE werden uitgesloten van het toepassingsgebied van artikel 6.1 EVRM. In zoverre het geschil betrekking heeft op een sanctie die werd opgelegd aan een voorziening/individu, is het bovendien ook mogelijk dat het strafrechtelijk luik van het EVRM speelt. Overigens merken we, in navolging van THEUNIS, daarbij nog op dat het recht op een “daadwerkelijk (of volwaardig) jurisdictioneel toezicht” (de term die het Grondwettelijk Hof vaak verkiest boven het begrip “volle rechtsmacht”<sup>423</sup>) niet alleen steunt op artikel 6.1 EVRM, maar ook op een algemeen rechtsbeginsel.<sup>424</sup> Zelfs in het geval dat geen van beide luiken van het artikel 6.1 EVRM dus van toepassing zou zijn, geldt nog steeds het recht op een daadwerkelijk jurisdictioneel toezicht.<sup>425</sup>

We kunnen dus concluderen dat binnen WVG een recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht (of nog, een “daadwerkelijk jurisdictioneel toezicht”) moet worden gegarandeerd aan de burger die een administratieve beslissing of maatregel (al dan niet met een strafkarakter) betwist.

**202.** Voor we ingaan op de inhoud van deze vereiste, moet nog een laatste element omtrent de toepasselijkheid van deze waarborg worden benadrukt. Het EHRM aanvaardt namelijk “dat niet op elk niveau van de procedure wordt voldaan aan alle vereisten van artikel 6.1 EVRM, op voorwaarde dat de beslissingen nadien kunnen worden aangevochten bij een rechterlijke instantie die zelf aan de vereisten van voormeld artikel voldoet en die volle rechtsmacht heeft”<sup>426</sup>. Het recht op toegang tot een rechter verhindert dus *niet* het beroep op de administratieve geschillenbeslechting. Het inschrijven van een (verplichte) administratieve beroepsprocedure die niet aan alle vereisten van artikel 6 EVRM voldoet, is geen probleem, *op voorwaarde* dat een controle *a posteriori* is voorzien van het overheidsoptreden door een rechter die wel aan alle vereisten voldoet van artikel 6 EVRM, waaronder de vereiste van volle rechtsmacht (naast andere waarborgen, zoals het bieden van een behoorlijke rechtsbedeling binnen een redelijke termijn en tijdens een openbare zitting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter).<sup>427</sup>

---

<sup>422</sup> *Supra* voetnoot 418.

<sup>423</sup> Zie bv. GwH 17 januari 2007, nr. 14/2007, overw. B.5.3; GwH 18 november 2010, nr. 130/2010, overw. B.6.2; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.10.1 en B.10.3.

<sup>424</sup> Arbitragehof 24 februari 1999, nr. 22/99, overw. B.10; Arbitragehof 17 maart 1999, nr. 32/99, overw. B.8; GwH 27 mei 2008, nr. 81/2008, overw. B.40.2. Daarnaast houdt ook artikel 13 Gw. een recht in op toegang tot de bevoegde rechter, G. DEBERSAQUES, “De (volle) rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”, *TBP* 2012, (275) 278. Zie ook GwH 3 december 2009, nr. 195/2009, overw. B.7-B.8.

<sup>425</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 161; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 477. Daarbij geeft THEUNIS nog aan: “Het verschil met artikel 6.1 van het EVRM is dat de draagwijdte van het algemeen rechtsbeginsel niet door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gedicteerd, maar door de interne rechtscolleges kan worden ingevuld. Het is echter weinig waarschijnlijk dat de waarborg van een daadwerkelijk jurisdictioneel toezicht verschillend wordt ingevuld naargelang artikel 6.1 van het EVRM wel of niet van toepassing is.” (J. THEUNIS, *ibid*, 477, voetnoot 1593).

<sup>426</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 159. Zie ook K. RIMANQUE en B. DE SMET, *Het recht op een behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 51 en verwijzingen aldaar.

<sup>427</sup> S. BOULLART, “De ene volle rechtsmacht is de andere niet: over volle en minder volle rechtsmacht”, *CDPK* 2007, (245) 247.

## 2 Inhoud en impact

**203.** Wanneer een rechtsonderhorige opkomt tegen een beslissing of tegen een maatregel/sanctie die werd genomen/opgelegd door een administratie binnen het WVG-beleidsdomein, moet deze dus (mogelijk na eerst het doorlopen van een administratieve procedure) steeds toegang hebben tot een rechter met volle rechtsmacht. Concreet moet de rechter aan wie de bevoegdheid binnen WVG wordt toegewezen zich uit te spreken in het kader van de jurisdictionele geschillenbeslechting, volle rechtsmacht hebben.

Wat deze vereiste van volle rechtsmacht precies inhoudt, wordt door het EVRM niet bepaald. Wel bestaat er uitvoerige rechtspraak van het EHRM over dit onderwerp, die evenwel wordt gekenmerkt door een zaakspecifieke benadering. Zeker omtrent administratieve sancties (veelal met een strafkarakter in de autonome interpretatie van het EHRM) bestaat er heel wat rechtspraak over deze vereiste van volle rechtsmacht.<sup>428</sup> Gepoogd moet dus worden om uit deze (zaakspecifieke) rechtspraak algemene lijnen af te leiden. Het is in het licht daarvan niet echt verwonderlijk dat er al heel wat discussie is geweest over de invulling van de vereiste van volle rechtsmacht (d.i. de inhoud van de vereiste) en in het bijzonder over de vraag of de Raad van State in zijn functie van annulatierechter al dan niet aan deze vereiste voldoet (d.i. de impact van de vereiste).

### 2.1 Inhoud van de vereiste van volle rechtsmacht

**204.** De vraag naar de inhoud van de vereiste van volle rechtsmacht kan worden uitgesplitst in twee deelvragen: (1) welke omvang heeft de controle die de rechter met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de bestuurshandeling (wat kan de rechter toetsen) en (2) welke gevolgen kan de rechter verbinden aan de uitkomst van deze toetsing? We gaan op beide vragen in.

- Wat kan de rechter toetsen

**205.** In de rechtsleer lezen we overwegend dat de mogelijkheid voor de rechter om alle relevante kwesties in feite en in rechte (zijnde de conformiteit met de regelgeving, inclusief de algemene rechtsbeginselen) te kunnen onderzoeken centraal staat, of nog, om alle feiten en alle juridische kwesties te kunnen beoordelen. Bovendien moet de rechter ook (desgevallend) de evenredigheid van een maatregel (de proportionaliteit tussen fout en sanctie) kunnen beoordelen, althans in zoverre het bestuur zelf de evenredigheid van de maatregel kan beoordelen. Beschikt het bestuur enkel over een gebonden bevoegdheid (wat impliceert dat het bestuur zelf geen evenredigheidsafweging kan maken), dan maakt de evenredigheidstoets ook geen deel uit van de vereiste van volle rechtsmacht. Of nog: “Het recht op een rechterlijke toetsing met volle rechtsmacht houdt in dat de rechter kan nagaan of de beslissing van de (...)instelling in rechte en in feite verantwoord is en of de wettelijke bepalingen en algemene beginselen die zij in acht moet nemen, waaronder het evenredigheidsbeginsel, zijn geëerbiedigd.”<sup>429</sup> Dat de rechter ook de opportuniteit van de beslissing moet kunnen beoordelen, kan niet uit de rechtspraak van het EHRM worden afgeleid. Daarbij kan nog worden aangestipt dat de rechter zich met de toetsing van de evenredigheid niet op het terrein van de opportuniteit begeeft. Het evenredigheidsbeginsel maakt immers deel uit van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

<sup>428</sup> S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST, *Actualia rechtbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (1) 6.

<sup>429</sup> GWH 8 maart 2012, nr. 37/2012, overw. B.4.2.

die een administratie moet respecteren bij het opleggen van een maatregel; het maakt dus ook deel uit van de “wetten” waaraan de rechter de maatregel aftoetst.<sup>430 431</sup>

- Welke gevolgen kan de rechter verbinden aan de uitkomst van de toetsing

**206.** Het tweede relevante element, is de vraag welke gevolgen de rechter moet kunnen verbinden aan de uitkomst van de toetsing opdat van volle rechtsmacht sprake zou zijn.

Omtrent deze vraag is in het verleden al heel wat inkt gevloeid en werden verschillende visies verdedigd. De conclusie in de rechtsleer lijkt op grond van de huidige stand van de rechtspraak te zijn dat artikel 6.1 EVRM *geen* hervormingsbevoegdheid garandeert.<sup>432</sup> Vereist is dus niet dat de rechter de oorspronkelijke beslissing kan hervormen en daarbij zijn beslissing in de plaats kan stellen van het bestuur.<sup>433 434</sup> Een loutere vernietigingsbevoegdheid kan volstaan, het is vooral van belang dat er duidelijkheid bestaat over de gevolgen van de vernietiging.<sup>435</sup> We merken daarbij op dat THEUNIS hierbinnen wel nog een verfijning aanbrengt. Hij geeft aan dat de standaard die het EHRM hanteert inzake volle rechtsmacht in beginsel dezelfde is in het burgerlijke en in het strafrechtelijke luik.<sup>436</sup> In

---

<sup>430</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 168 en 225. Zie ook G. DEBERSAQUES, “De (volle) rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”, *TBP* 2012, (275) 279. Ook bij LUST lezen we dat “Rode draad in die rechtspraak [van het EHRM] is dat de rechter een volledig legaliteitstoezicht moet kunnen uitoefenen”. *De facto* is dit hetzelfde aangezien de toetsing aan algemene beginselen, inclusief het evenredigheidsbeginsel deel uitmaakt van de wettigheidstoets, S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST, *Actualia rechtbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (1) 6. Zie ook P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht” van de rechter bij de toetsing van administratieve sancties” in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (393) 395.

<sup>431</sup> Bij aanvang van dit randnummer werd aangegeven dat dit deze volledige feitelijke en legaliteitscontrole, desgevallend inclusief de evenredigheidstoets, het “overwegende” standpunt is. Er is ter zake geen unanimititeit. Zo lezen we bv. bij VANDAELE dat een volle rechtsmacht wel (in de regel) een volledige opportuniteitstoets inhoudt. A.S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, die Keure, 2014, 52. Daarbij merken we wel op dat de door haar vereiste toetsing van de opportuniteit eigenlijk een redelijkheid- (of evenredigheids)toets lijkt te betreffen, zij het dat ze argumenteert dat *elke onredelijkheid* en niet enkel de *kennelijke* onredelijkheid moet kunnen worden beoordeeld door de rechter (A.S. VANDAELE, *ibid*, 73-74 en 93-94).

<sup>432</sup> S. LUST, “Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel” in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST, *Actualia rechtbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, (1) 6; A.S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, die Keure, 2014, 37.

<sup>433</sup> P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht” van de rechter bij de toetsing van administratieve sancties” in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (393) 401.

<sup>434</sup> Deze visie werd niet altijd gevolgd, uit een bepaalde lezing van het arrest *Silverster’s Horeca Service* van het EHRM (EHRM, *Silverster’s Horeca Service*, 4 maart 2004) leidde een deel van de rechtsleer af dat een optreden met volle rechtsmacht zou vereisen dat de rechter ook over een hervormingsbevoegdheid moet beschikken. Later werd die invulling van het begrip volle rechtsmacht door bepaalde rechtsleer echter weerlegd en wordt nu dus in de rechtsleer (grotendeels) verlaten. Zie G. DEBERSAQUES, “De (volle) rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”, *TBP* 2012, (275) 279 voetnoot 42 en verwijzingen aldaar.

<sup>435</sup> A.S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, die Keure, 2014, 38-43.

<sup>436</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 169; S. VAN DROOGHENBROECK, “De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Rev. Dr.Ulg.* 2005, (467) 475-476. Zie ook A. MAST *et al.*, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, nr. 1136, voetnoot 2.

het ‘burgerlijk luik’ volstaat *steeds* de klassieke vernietigingsbevoegdheid. Hij vervolgt dat, “hoewel uit de rechtspraak zeker niet kan worden afgeleid dat een vernietigingsbevoegdheid in het algemeen niet kan volstaan onder het strafrechtelijk luik”, het EHRM toch niet lijkt uit te sluiten dat de toetsing in het strafrechtelijk luik in bepaalde gevallen “intenser dient te zijn dan in het burgerlijke luik”<sup>437</sup>. Meer bepaald stelt hij dat *uitzonderlijk* in het strafrechtelijke luik een verdergaande (hervormings)bevoegdheid vereist kan zijn, namelijk (*enkel*) wanneer de maatregel sterk bij het klassieke strafrecht aanleunt, zoals het geval kan zijn bij bepaalde administratieve sancties. Uitsluitend in deze hypothese kan er dan sprake zijn van een verschil in gradatie in de draagwijdte van de volle rechtsmacht.<sup>438</sup> Een vernietigingsbevoegdheid blijft dus ook bij THEUNIS de regel.

Vastgesteld kan in ieder geval nog worden dat, zoals LUST opmerkt, recente rechtspraak meer expliciet is. Zo stelde het EHRM nog in november 2013 het volgende, wat zich lijkt in te passen in bovenstaande conclusie:

“Both the former Commission and the Court have acknowledged in their case-law that the requirement that a “tribunal” should have “full jurisdiction” will be satisfied where it is found that the judicial body in question has exercised “sufficient jurisdiction” or provided “sufficient review” in the proceedings before it (see Sigma Radio Television Ltd, cited above, § 152, with further references). *It can be derived from the relevant case-law that it is not the role of Article 6 § 1 of the Convention to give access to a “tribunal” which can substitute its opinion for that of the administrative authorities.*”<sup>439</sup>

## 2.2 Impact van de vereiste van volle rechtsmacht op de bevoegdheidstoewijzing aan de Raad van State

### 2.2.1 De Raad van State als rechter met volle rechtsmacht

**207.** Nu er meer duidelijkheid bestaat over de inhoud van de vereiste van volle rechtsmacht, is het binnen dit onderzoek nog essentieel te bepalen wat de impact hiervan is op de mogelijkheid van het voorzien van een beroep bij (dan wel het residuair toekomen van een geschil aan) de Raad van State.

Wat betreft het optreden van de Raad van State als annulatierechter wordt, in het licht van de hierboven weergegeven invulling van de vereiste van volle rechtsmacht, nu door het grootste deel van de rechtsleer geaccepteerd dat de rechtspraak van de Raad van State principieel voldoet aan de vereiste van volle rechtsmacht.<sup>440</sup> Niet het minst accepteert de Raad van State zelf dat hij als rechter

<sup>437</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 169; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 486.

<sup>438</sup> J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 169, 196-197 en 224; J. THEUNIS, *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 486, 518 en 554. Zie ook G. DEBERSAQUES, “De (volle) rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen”, *TBP* 2012, (275) 278-279.

<sup>439</sup> EHRM, *Galina Kostova t. Bulgarije*, 12 november 2013, § 59 (eigen cursivering).

<sup>440</sup> J. GOOSSENS, “De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter”, *TBP* 2014, (275) 279; P. LEMMENS, “Enkele beschouwingen bij de zogenaamde “volle rechtsmacht” van de rechter bij de toetsing van administratieve sancties” in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, (393) 403-404; J. THEUNIS, “Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht”, (153) 201 en verwijzingen naar rechtsleer aldaar. Andersluidend is bv. A.S. VANDAELE, *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, die Keure, 2014, 94-95.

met volle rechtsmacht moet worden beschouwd.<sup>441</sup> Ook het Grondwettelijk Hof<sup>442</sup> en het Hof van Cassatie<sup>443</sup> nemen dit aan.

Zo stelt de Raad van State dat:

“14. Dit artikel 6 van het EVRM bepaalt evenwel niet dat de administratieve instanties die de boete hebben opgelegd of die kennis genomen hebben van het verzet of het beroep daartegen, aan de vereisten van artikel 6, § 1, van het EVRM moeten voldoen. Het volstaat dat tegen de eindbeslissing van de administratieve overheid een beroep openstaat bij een rechterlijke instantie met “volle rechtsmacht”, in de zin waarin het EHRM dat begrip verstaat. (...)

15. Tegen de beslissing van de minister kunnen de verzoekende partijen overeenkomstig artikel 14 van de Raad van State-wet, een beroep tot nietigverklaring instellen bij de Raad van State. Er moet dan ook in de eerste plaats onderzocht worden of de Raad van State een rechtscollege is dat beantwoordt aan de vereisten van artikel 6, § 1, van het EVRM.

16. Wanneer de Raad van State uitspraak doet in het kader van een beroep tot nietigverklaring, zoals in casu, oefent hij het volgend wettigheidstoezicht uit: hij kan uitspraak doen over de feitelijke zowel als de juridische geschilpunten, hij kan de juistheid, de pertinentie en de toelaatbaarheid van de motieven waarop de bestreden beslissing steunt nagaan en hij kan, specifiek in verband met de administratieve sancties, beoordelen of er een evenredigheidsverband bestaat tussen de gesanctioneerde gedraging en de opgelegde administratieve sanctie.

Weliswaar kan de Raad van State zijn beslissing niet in de plaats stellen van die van het bestuur dat de administratieve geldboete heeft opgelegd. Dit neemt echter niet weg dat, wanneer hij diens beslissing vernietigt, het bestuur verplicht is zich te conformeren aan het vernietigingsarrest en, indien het een nieuwe beslissing neemt, het de motieven van het vernietigingsarrest niet mag miskennen.

17. Op grond van die vaststellingen is de Raad van State van oordeel dat hij als rechter met de “volle rechtsmacht”, over de zaak uitspraak doet. Dat standpunt is overigens bevestigd door het Grondwettelijk Hof (...) en het Hof van Cassatie (...).<sup>444</sup>

In navolging van de rechtsleer en rechtspraak, concluderen we dat de Raad van State in de huidige stand van de rechtspraak geacht wordt volle rechtsmacht te hebben wanneer hij als annulatierechter optreedt. Deze vaststelling is van belang. We hebben immers gezien dat binnen WVG een recht op toegang tot een rechter met volle rechtsmacht moet worden gegarandeerd aan de burger die een administratieve beslissing of maatregel betwist (*supra* nr. 201). We kunnen dus concluderen dat het gegeven dat de jurisdictionele toetsing steeds moet worden toegewezen aan een rechter die volle rechtsmacht heeft, geen beperking met zich meebrengt bij het maken van de keuze door de wetgever om de rechtsmacht toe te wijzen; een toewijzing aan de Raad van State is steeds een optie. Overigens

---

<sup>441</sup> RvS 26 februari 2010, nr. 201.373; RvS 28 mei 2010, nrs. 204.413 en 204.445; RvS 22 juni 2010, nrs. 205.637 en 205.638; RvS 2 maart 2011, nr. 211.711; RvS 6 juli 2012, nr. 220.211, overw. 14-17.

<sup>442</sup> GwH 17 januari 2007, nr. 14/2007, B.5.3; GwH 18 november 2010, nr. 130/2010, B.6.2 en B.6.4; GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.10.1 en B.10.3; GwH 18 mei 2011, nr. 78/2011, B.8.

<sup>443</sup> Cass. 15 oktober 2009, nr. C.09.0019.N.

<sup>444</sup> RvS 6 juli 2012, nr. 220.211, overw. 14-17.



willen we daarbij nog opmerken dat, indien zou worden geopteerd voor een bevoegdheidstoewijzing aan een (op te richten) specifiek administratief rechtscollege, erover moet worden gewaakt dat het optreden van dit rechtscollege ook voldoet aan deze vereiste van volle rechtsmacht.

### 2.2.2 Toetsing van WVG-regelgeving

**208.** Kijken we vervolgens naar de WVG-regelgeving, dan treffen we een illustratie aan van de toewijzing aan de Raad van State (rekening houdend met de vereiste van volle rechtsmacht) in het (vrij recente) Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters. In dit decreet wordt voorzien dat de betrokkene aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, een beroep kan instellen bij de Raad van State.<sup>445</sup>

Interessant daarbij is dat aanvankelijk niet de Raad van State, maar wel de rechtbank van eerste aanleg werd aangeduid om zich uit te spreken over het beroep tegen een administratieve geldboete. Dit werd gemotiveerd door de (vroeger gevolgde) redenering omtrent de door het EVRM vereiste rechtsbescherming, waarbij werd gesteld dat de rechter bij wie een beroep (tegen het opleggen van de geldboete of tegen de weigering tot modulering ervan) aanhangig is, over dezelfde bevoegdheid tot modulering (d.i. een hervormingsbevoegdheid) dient te beschikken als waarover Kind en Gezin beschikte. Om die reden kwam de Raad van State (afdeling bestuursrechtspraak), die niet over deze mogelijkheid beschikt in het kader van het annulatiecontentieux, niet in aanmerking.<sup>446</sup> De Raad van State (afdeling wetgeving) merkte omtrent deze gevolgde redenering echter op dat deze in de huidige stand van de rechtspraak niet langer opgaat, en de Raad van State wel degelijk over volle rechtsmacht beschikt:

“De premisse waarop de gemachtigde zich baseert gaat thans niet meer op. Inmiddels heeft het Hof van Cassatie immers geoordeeld, in het kader van zijn bevoegdheid tot het regelen van conflicten van attributie, dat de Raad van State wel degelijk bevoegd is om administratieve geldboeten te toetsen (...) en dat deze bevoegdheid geen miskennis inhoudt van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens of van enige andere verdragsbepaling (...).  
(...)”

---

<sup>445</sup> Art. 22 Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters: “Kind en Gezin kan een bestuurlijke geldboete van 100 tot 100.000 euro opleggen als de organisator: 1° het door of krachtens dit decreet geregelde toezicht verhindert; 2° kinderopvang organiseert zonder vergunning als vermeld in artikel 4; 3° de bepalingen van dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan niet naleeft. (...) De betrokkene kan, op straffe van verval van het recht tot het instellen van het beroep, binnen een termijn van een maand vanaf de kennisgeving van de beslissing waarbij hem een bestuurlijke geldboete wordt opgelegd tegen die beslissing beroep aantekenen met een verzoekschrift bij de Raad van State. Dat beroep schorst de uitvoering van de beslissing.”

<sup>446</sup> Overigens maakte deze redenering deel uit van de argumentatie waarom een beroep kon worden gedaan op de impliciete bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap. Immers, het toewijzen van de bevoegdheid aan een rechtscollege behoort in de regel tot de bevoegdheid van de federale wetgever, waarbij een gemeenschap dit terrein slechts kan betreden op grond van haar impliciete bevoegdheden (*supra* nr. 147). Dit vereist onder meer dat de regeling noodzakelijk kan worden geacht. De weergegeven (achterhaalde) redenering omtrent de vereiste volheid van rechtsmacht kadert in de aangevoerde motivering waarom de ontworpen bepaling die voorzag in de toewijzing aan de rechtbank van eerste aanleg noodzakelijk was. Zie Advies RvS bij Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters, 111 en 113.

Deze stelling lijkt te zijn bevestigd door het Grondwettelijk Hof, dat oordeelde dat de Raad van State in geschillen met betrekking tot dergelijke administratieve geldboeten wel degelijk een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent.<sup>447</sup>

Ook in (artikel 15 van) het Decreet oprichting Kind en Gezin<sup>448</sup> wordt het beroep tegen de opgelegde administratieve geldboete in het kader van de niet-gemelde kinderopvang toebedeeld aan de Raad van State. Dit is niet echt verrassend, aangezien deze bepaling in deze zin werd gewijzigd door het Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters.<sup>449</sup>

**209.** Het komt ook voor dat, hoewel de wetgeving zelf niets bepaalt over een beroep bij de Raad van State, de memorie van toelichting wel aandacht heeft voor het feit dat de bevoegdheid (residuaire) toekomt aan de Raad van State en daarbij aandacht besteedt aan de inpassing van deze bevoegdheid in de rechtsbescherming van het EVRM. Zo voorziet het Kwaliteitsdecreet in de mogelijkheid tot het opleggen van een administratieve geldboete bij miskenning van het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.<sup>450</sup> In de wetgeving zelf staat niets ingeschreven omtrent het beroep; in de toelichting lezen we, wat het beroep tegen de administratieve geldboete betreft:

“De beslissingen van de door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaren om een administratieve geldboete op te leggen, zijn administratieve rechtshandelingen en bijgevolg vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State. Volgens het Arbitragehof *voldoet de afdeling administratie van de Raad van State aan de vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens* en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-verdrag) met betrekking tot de rechten van verdediging (...)”<sup>451</sup>

Hetzelfde lezen we ook wat betreft het beroep tegen een beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete in kader van de zorgverzekering.<sup>452</sup> Opnieuw wordt in de regelgeving zelf niets bepaald over de bevoegde rechter, maar besteedt de toelichting wel aandacht aan het feit dat de Raad van State zich zal uitspreken (weliswaar na het doorlopen van de administratieve bezwaarprocedure tegen de administratieve geldboete (die later werd ingeschreven), *supra* nr. 89) en dat deze voldoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM. We vinden in de toelichting (woordelijk) dezelfde passage terug.<sup>453</sup>

**210.** De invulling van het begrip volle rechtsmacht is, in het licht van de rechtspraak van het EHRM, niet steeds dezelfde geweest. Dat hebben we al vastgesteld bij de weergave van de toelichting bij het Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters, waar er bij de opmaak van de regelgeving op gewezen werd dat de gehanteerde motivering achterhaald was. Het is echter zo dat (oudere)

---

<sup>447</sup> Advies RvS bij Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters, 112-113.

<sup>448</sup> Art. 15 Decreet oprichting Kind en Gezin: “Aan elke persoon die niet door de Vlaamse Regering van de meldingsplicht is vrijgesteld en die op bestendige wijze kinderen opvangt die naar de basisschool (...) gaan, zonder dat aan het agentschap mee te delen, of (...) kan een bestuurlijke geldboete worden opgelegd van 500 euro. (...) De betrokkene kan (...) tegen die beslissing bij de Raad van State beroep aantekenen met een verzoekschrift. (...)”

<sup>449</sup> Art. 31 Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters.

<sup>450</sup> Art. 10 Kwaliteitsdecreet.

<sup>451</sup> MvT Kwaliteitsdecreet, 14 (eigen cursivering).

<sup>452</sup> Art. 21*bis* Decreet organisatie zorgverzekering.

<sup>453</sup> Verantwoording bij amendement administratieve sanctie zorgverzekering, 11.

wetgeving zich soms steunt op een dergelijke vroeger geldende, maar nu waarschijnlijk achterhaalde, invulling van het begrip volle rechtsmacht.

Zo wordt in het Decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening het beroep tegen de administratieve geldboete toegewezen aan de politierechtbank.<sup>454</sup> We lezen daar in de toelichting dat deze toewijzing nodig is omdat op grond van de rechtspraak van het EHRM een hervormingsbevoegdheid zou vereist zijn, waar de Raad van State geacht werd niet over te beschikken:

“Voor de toepassing van administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter moet – volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State – een systeem van rechtsbescherming bestaan dat voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en uit de Belgische grondwet. Verwijzend naar het arrest nr. 47650/99 van 4 maart 2004 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (inzake *Silvester’s Horeca Service t/ België*), stelt de Raad van State: “Uit dat arrest vloeit derhalve voort dat, wanneer het bestuur de administratieve geldboete vermag te moduleren, zoals te dezen, de rechter bij wie een beroep tegen het opleggen van die geldboete of tegen de weigering tot modulering ervan aanhangig is, over dezelfde bevoegdheid dient te beschikken. (...)”

(...)

De Raad van State merkt in dat verband op dat de Raad van State, afdeling administratie, waarbij het beroep tegen een administratieve geldboete aanhangig kan worden gemaakt als geen andere rechter over de bevoegdheid beschikt om van zulk beroep kennis te nemen, niet over de vereiste bevoegdheid tot modulering beschikt. Vandaar dat het hier noodzakelijk is een beroepsmogelijkheid bij de politierechtbank in te bouwen. Enkel op die manier kunnen de rechten van zorg- en bijstandsverleners, aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, voldoende worden gevrijwaard. Tevens wordt bepaald dat het beroep schorsend werkt.”<sup>455</sup>

Ook in het Woonzorgdecreet wordt het beroep tegen de administratieve geldboete toegewezen aan de politierechtbank.<sup>456</sup> In de toelichting bij deze toewijzing vinden we (bijna) woordelijk dezelfde passage terug.<sup>457</sup>

Deze invulling van het begrip volle rechtsmacht werd intussen verlaten, zoals we hebben vastgesteld in de theoretische uiteenzetting (*supra* nr. 206 i.h.b. voetnoot 434) en bij de toelichting bij het Decreet organisatie kinderopvang baby’s en peuters. De vraag rijst dan ook of de gehanteerde redenering omtrent een toewijzing van de bevoegdheid aan de politierechtbank nog langer houdbaar is, mede in het licht van de noodzakelijkheidsvereiste in het kader van de impliciete bevoegdheden van de Gemeenschap, en of er dus geen redenen zijn om deze toewijzing te herzien.

---

<sup>454</sup> Art. 9 decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening.

<sup>455</sup> MvT Decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening, 22.

<sup>456</sup> Art. 77 Woonzorgdecreet.

<sup>457</sup> MvT Woonzorgdecreet, 71-72. Hier wordt bovendien nog meer aandacht besteed aan de inpassing van het inschrijven van de bevoegdheidstoewijzing aan de politierechtbank in de impliciete bevoegdheden van de Gemeenschap, door bijkomend nog te overwegen dat: “Gelet op de diverse bevoegdheden van de politierechtbank, leent die bevoegdheid zich tot een gedifferentieerde regeling. Bovendien is deze uitbreiding van de materiële bevoegdheid van de politierechtbank slechts marginaal ten aanzien van de globale materiële bevoegdheid van die rechtbank.”



## Hoofdstuk 5

### Vergelijking van de voor- en nadelen van de administratieve en jurisdictionele geschillenbeslechting

**211.** We hebben in het vorige deel en dit deel van het onderzoek zowel de administratieve geschillenbeslechting besproken als de jurisdictionele geschillenbeslechting. Daarbij hebben we aandacht besteed aan de kenmerken en het verloop van beide vormen van geschillenbeslechting.

**212.** De kenmerken van beide vormen van beroep in acht genomen, heeft elke vorm van beroep bepaalde voor- en nadelen. Wat betreft het administratief beroep, hebben we reeds gewezen op het feit dat deze vorm van geschillenbeslechting wordt gekenmerkt door een meer informele procedure en minder (procedure)kosten, wat de drempel verlaagt voor de rechtsonderhorige om van het beroep gebruik te maken. Ook de snelheid van de procedure, de ruime beoordelingsbevoegdheid van het administratief beroepsorgaan (zowel inzake legaliteit als opportuniteit), de prospectieve beoordeling en bijdrage door het beroep aan de degelijkheid van de besluitvorming leiden ertoe dat het administratief beroep een belangrijke vorm van rechtsbescherming biedt (*supra* nr. 107).

Omgekeerd hebben we oog gehad voor de nadelen van het administratief beroep. Het beroepsorgaan kan het dossier helemaal opnieuw onderzoeken en een beslissing nemen die de situatie van de rechtszoekende nog kan verslechteren. Het kan zich mogelijks vooral door opportuniteitsoverwegingen laten leiden en een zekere terughoudendheid vertonen om terug te komen op de aangevochten administratieve beslissing. Zeker het georganiseerd administratief beroep creëert ook een extra werklast voor het beroepsorgaan, waarbij het niet uitgesloten is dat soms vooraf al kan vaststaan dat toch nog op een rechter beroep zal worden gedaan. Ook kan het, bij gebrek aan gezag van gewijsde, geen definitief einde maken aan het geschil en biedt het niet dezelfde waarborgen en mogelijkheden als het jurisdictioneel beroep (*supra* nr. 108).

**213.** Ook het jurisdictioneel beroep heeft bepaalde voor- en nadelen, die samenhangen met de kenmerken van deze beroepsvorm. Het gegeven dat heel wat van de voor- en nadelen van het administratief beroep berust op een vergelijking van het administratief beroep en het jurisdictioneel beroep, leidt ertoe dat deze voor een groot deel elkaars spiegel zijn.

Zo wordt het jurisdictioneel beroep gekenmerkt door een meer formele procedure, die tegelijk vaak ook meer kosten met zich brengt en niet dezelfde snelheid heeft als het administratief beroep. Terwijl in het kader van het administratief beroep rekening kan worden gehouden met overwegingen van legaliteit en opportuniteit, inclusief wijzigingen in feitelijke en juridische omstandigheden sinds de beslissing ("prospectief optreden"), wordt de administratieve beslissing in het kader van het jurisdictioneel beroep daarentegen (enkel) beoordeeld op haar wettigheid. Deze beoordeling gebeurt *ex tunc*, waardoor er maar weinig ruimte is om wijzigingen in de feitelijke en juridische omstandigheden te betrekken in het onderzoek. Zoals GORIS daarbij stelt "situeren de belangen van de burger zich echter niet in het verleden, maar wel in het heden en de toekomst"<sup>458</sup>. De mogelijkheid prospectief te werk te gaan, is dan ook een troef van het administratief beroep.<sup>459</sup>

---

<sup>458</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 167.

<sup>459</sup> J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, 167.

Omgekeerd rust op de rechter het verbod *ultra petita* te beslissen, wat maakt dat de verzoeker (de reikwijdte van) het beroep meer in handen heeft. Een ander mogelijk voordeel van een beroep op de jurisdictionele geschillenbeslechting, is dat de rechter zich niet door opportuiniteitsoverwegingen zal laten leiden, geen schroom zal vertonen om terug te komen op de initiële beslissing en dat hij met zijn uitspraak die gezag van gewijsde heeft een definitief einde maakt aan het geschil. Bovenal biedt het jurisdictioneel beroep ook duidelijke en verregaande waarborgen, wat het jurisdictioneel beroep 'onontbeerlijk' maakt, mede in het licht van de door het internationale recht vereiste rechtswaarborgen. We hebben daarbij aandacht besteed aan de vereiste van een rechterlijke controle met volle rechtsmacht en de implicaties daarvan.

**214.** Deze voor- en nadelen lijken ons een belangrijke rol te (kunnen/moeten) vervullen bij de keuze van de regelgever om al dan niet te voorzien in een georganiseerd administratief beroep. Vanuit het oogpunt van de administratie lijkt het administratief beroep vooral als voordeel te hebben dat het een ruime beoordelingsbevoegdheid impliceert voor het bestuursorgaan; de mogelijkheid om de beslissing te herbekijken met oog voor het beleid en om zo eventueel een rechterlijke tussenkomst te vermijden. Dat de rechtsonderhorige inderdaad eerst gebruik zal maken van het administratief beroep is zeker niet ondenkbaar, gezien de meer informele, goedkopere en snellere aard van deze beroepsvorm, waardoor deze ook een lagere drempel inhoudt voor de rechtsonderhorige. In zoverre wordt geopteerd voor een georganiseerd administratief beroep is de rechtsonderhorige verplicht er gebruik van te maken, en de administratie op haar beurt om zich over het beroep uit te spreken. De administratie moet er daarbij wel over waken geen te grote schroom aan de dag te leggen om (indien aangewezen) terug te komen op een beslissing. Wordt er geopteerd voor een (georganiseerd) administratief beroep, dan moet ook gewaakt worden over de werklast van het beroepsorgaan, mede in het licht van de efficiëntie (en snelheid) van het beroep. De in de huidige stand van de WVG-regelgeving vaak aangewende constructie waarbij in het georganiseerd administratief beroep de tussenkomst van een adviescommissie wordt ingeschreven, biedt ook een bijkomende waarborg van expertise en onafhankelijkheid bij het nemen van de definitieve beslissing. Anderzijds zal ook bij het voorzien van de tussenkomst van een adviescommissie de werklast en de administratieve haalbaarheid in overweging moeten worden genomen.

**215.** Zoals aangegeven zal het administratief beroep nooit het jurisdictioneel beroep kunnen vervangen, maar het administratief beroep vormt als 'lichtere' procedure een tussenstap die belangrijke troeven heeft, voor zowel rechtsonderhorige als voor bestuur. Net omdat nooit om het jurisdictioneel beroep heen kan worden gegaan, een beroepsvorm die essentiële voordelen heeft, zoals het bieden van verdergaande waarborgen, maar toch ook bepaalde nadelen én omdat het administratief beroep in belangrijke mate de spiegel is van deze (voor- en) nadelen, moet worden nagedacht over het organiseren van een administratief beroep. Naarmate een (negatieve) beslissing een grotere impact heeft voor de rechtsonderhorige en de kans dat de onderhorige ertegen zal reageren ook groter is, valt er dan ook (steeds meer) wat te zeggen voor het voorzien van deze tussenstap als bijkomende rechtsbescherming. Voor beslissingen met minder 'gewicht' (bv. het geven van een aanmaning) lijkt ons omgekeerd de tussenkomst van een georganiseerd administratief beroep minder noodzakelijk.

**216.** Dit lijken we overigens ook te kunnen vaststellen in het kader van de huidige WVG-regelgeving. Zo bemerken we dat in de WVG-regelgeving is voorzien in een georganiseerde bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG tegen voorvoorzieningen negatieve beslissingen met een zeker gewicht (het weigeren/intrekken van een vergunning, erkenning..., de sluiting...). Daarentegen wordt veelal niet in een georganiseerd beroep voorzien tegen 'andere' beslissingen (*supra* nr. 74). Ook t.a.v. individuen

treffen we een (vermoedelijk) georganiseerd administratief beroep aan bij beslissingen die een belangrijke impact hebben (bv. het al dan niet toekennen van de tegemoetkoming in het kader van de zorgverzekering). Tegelijk merken we evenwel op dat de huidige regelgeving niet steeds coherent is in het organiseren van het administratief beroep (*supra* nrs. 72, 75 en 93). Er is dus nood aan uniformiteit en coherentie, het maken van overwogen beslissingen met aandacht voor rechtszekerheid en gelijkheid. Daarbij kan het gewicht van de beslissing mee in rekening worden genomen bij de afweging al dan niet een georganiseerd administratief beroep in te schrijven, mede in het licht van de voor- en nadelen en de functies van deze beroepsvorm.





## Conclusies en aanbevelingen

**217.** In dit onderzoek werd het juridisch raamwerk opgebouwd inzake het georganiseerd beroep binnen het WVG-beleidsdomein tegen een (voornemen van) beslissing bij de (administratieve en justitiële) bezwaar- en beroepsinstanties. De regeling daarvan werd onderzocht en de opties daarbij in het licht van de (grond)wettelijke en internationale regels. Binnen dit juridisch raamwerk moeten vervolgens keuzes worden gemaakt omtrent wat de meest wenselijke optie is. Het gaat hier in belangrijke mate om beleidskeuzes, waarover we ons in dit onderzoek niet kunnen uitspreken, al kan de juridische analyse er uiteraard wel toe bijdragen onderbouwde beleidskeuzes te maken. Waar mogelijk hebben we wel juridisch onderbouwde aanbevelingen gedaan. De essentie van dit juridisch raamwerk en de belangrijkste aanbevelingen daarbij brengen we hier samen.

### Wat betreft de administratieve geschillenbeslechting

**218.** In de studie van de administratieve geschillenbeslechting werd het administratief beroep **ingedeeld** (nrs. 25-30) op basis van een dubbel (en onderling combineerbaar) criterium: (1°) de aard van het orgaan dat wordt verzocht uitspraak te doen en (2°) het al dan niet voorhanden zijn van een uitdrukkelijke norm die de organisatie van het administratief beroep regelt. Het onderscheid naargelang het al dan niet georganiseerd karakter van het administratief beroep werd (omwille van bepaalde implicaties ervan) centraal gesteld (nr. 31).

**219.** Om te beoordelen of een administratieve bezwaar- of beroepsprocedure een **georganiseerd karakter** heeft, zijn er twee opties (nr. 43 e.v.): het onderzoeken van **(1) de wil van de wetgever**, dan wel van **(2) de kenmerken** van het (georganiseerd) administratief beroep. We hebben deze toetsing uitgebreid doorgevoerd t.a.v. de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG (nrs. 35-66), evenals (beknopter) t.a.v. andere bezwaarprocedures binnen WVG (nrs. 70-93).

De **algemene kenmerken van elk administratief beroep** zijn:

- (1)** het beroep moet worden ingesteld bij een orgaan van actief bestuur (nr. 51);
- (2)** het beroep moet gericht zijn tegen een eenzijdige bestuurlijke rechtshandeling (nr. 52);
- (3)** het beroep moet strekken tot de intrekking, nietigverklaring of (in principe) de wijziging van de initiële beslissing (nr. 53);
- (4)** het beroepsorgaan moet zich kunnen uitspreken over zowel de legaliteit als de opportuniteit van de beslissing (nr. 54).

Opdat er sprake kan zijn van een **georganiseerd administratief beroep** gelden bovendien nog bijkomende vereisten.

- (1)** Er moet een **normatieve regeling** voorhanden zijn (nr. 56).

Het inschrijven van (de regeling van) het georganiseerd beroep moet worden gemotiveerd op grond van de impliciete bevoegdheden van de gemeenschap (nr. 57).

De noodzaak van een specifieke normatieve regeling impliceert dat een redenering naar analogie uitgesloten is. Ook speelt het principe dat een bestuursorgaan enkel over toegewezen bevoegdheden beschikt. (nr. 73) Vereist is dus dat de wetgever het toepassingsgebied van een bepaalde administratieve bezwaar- of beroepsprocedure duidelijk inschrijft. Daarbij moet worden nage-

dacht of het wenselijk is dat al dan niet wordt geopteerd voor verschillende bezwaarprocedures t.a.v. verschillende beslissingen, in verschillende sectoren, t.a.v. voorzieningen en individuen; dit mede in het licht van de rechtszekerheid en -gelijkheid. Aandacht voor coherente en bewuste keuzes is daarbij essentieel. Zo hebben we onder meer de voorkeur uitgesproken voor meer uniformiteit en eenzelfde rechtsbescherming in de WVG-regelgeving wat de bezwaarprocedure betreft tegen subsidiebeslissingen (behoudens wanneer er gegronde en geëxpliciteerde redenen zijn voor het behoud van diversiteit) (nr. 72). Ook omtrent het al dan niet voorzien van een georganiseerd beroep tegen 'andere' beslissingen is een coherente en bewuste keuze wenselijk (nr. 75). Verder hebben we inzake administratieve geldboetes binnen WVG eveneens een heterogeniteit opgemerkt (nr. 87 e.v.). Telkens moet worden nagedacht of een diversiteit inzake de reactiemogelijkheden tegen beslissingen/maatregelen wenselijk is in het licht van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de voorziening of het individu. (nr. 93). Een keuze voor eenheid of verschil in benadering moet daarbij kunnen steunen op een uniforme achterliggende visie.

Of de nood wordt gevoeld een georganiseerd administratief beroep in te schrijven, hangt ook samen met de voor- en nadelen van het administratief en jurisdictioneel beroep en het 'gewicht' van de geïssueerde beslissing (nr. 211 e.v.).

**(2) Het beroepsorgaan moet verplicht zijn zich over het beroep uit te spreken** (nr. 61).

Het inschrijven van een termijn kan daarbij de rechtszekerheid ten goede komen. Bij afwezigheid van een voorgeschreven termijn is de beroepsinstantie verplicht een beslissing te nemen binnen een redelijke termijn (nr. 61).

**(3) Zowel tegen een niet-uitvoerbaar als tegen een (wel) uitvoerbare beslissing** is een georganiseerd administratief beroep mogelijk (nr. 58 e.v.). Dit maakt dat we het (niet) uitvoerbaar karakter van de beslissing niet opnemen als onderscheidend criterium voor een kwalificatie als georganiseerd beroep.

Deze vaststelling is van belang. Binnen WVG wordt immers vaak met een *voornemen* van beslissing gewerkt, waartegen een beroepsprocedure wordt georganiseerd.

Wordt overigens geen gebruik gemaakt van de (georganiseerde) beroepsmogelijkheid tegen een dergelijk *voornemen* van beslissing, dan moet dit nog worden *omgezet in een definitieve beslissing*. Wanneer wordt geopteerd voor een omzetting van rechtswege, hebben we de voorkeur uitgesproken dat om redenen van rechtszekerheid ook een bepaling wordt ingeschreven die nog voorziet in de kennisgeving van de beslissing (nr. 38). In de gevallen bovendien waarin het voornemen geen betrekking heeft op de (weigering van) toekenning van een vergunning..., maar integendeel op de (intrekking...) van een eerder toegekende vergunning... hebben we om redenen van rechtszekerheid een voorkeur uitgedrukt voor een afwezigheid van een omzetting van rechtswege. De definitieve beslissing moet dan steeds worden genomen en ter kennis gebracht, bij gebreke waarvan de oorspronkelijke vergunning... behouden blijft. Daarbij is ook nog aan te bevelen dat in een dergelijk geval wordt vermeld in de regelgeving dat bij afwezigheid van de betekening van de beslissing, de vergunning... behouden blijft (nr. 39).

**(4) Het uitsluiten van de uitputtingsvereiste** (t.a.v. de Raad van State) hanteren we eerder als contra-argument bij de kwalificatie als georganiseerd administratief beroep (nr. 63 e.v.).

De uitputtingsvereiste, of nog de vereiste het georganiseerd administratief beroep uit te putten alvorens een ontvankelijk jurisdictioneel beroep kan worden ingesteld, heeft in hoofdzaak een jurisdictionele grondslag: ze geldt steeds t.a.v. de Raad van State op grond van diens rechtspraak. T.a.v. de gewone rechter geldt de uitputtingsvereiste enkel wanneer daarin uitdrukkelijk is

voorzien (bv. het verplicht uitputten van de bezwaarprocedure bij de bezwaarcommissie in het kader van de zorgverzekering alvorens naar de arbeidsrechtbank kan worden gestapt, nr. 82). We hebben de uitputtingsvereiste dan ook eerder als contra-argument benaderd bij de kwalificatie: aangezien een georganiseerd beroep verplicht moet worden uitgeput alvorens naar de Raad van State kan worden gestapt, is het zo dat wanneer regelgeving de uitputtingsverplichting (alvorens naar de Raad van State te stappen) uitdrukkelijk uitsluit, het *geen* georganiseerd administratief beroep betreft (nr. 64).

De rechtszoekende moet op grond van de (Vlaamse) openbaarheidsregelgeving ook op de hoogte worden gebracht van het bestaan van de georganiseerde beroepsmogelijkheid. Deze moet worden vermeld bij de kennisgeving van de oorspronkelijke beslissing, zoniet begint de beroepstermijn pas te lopen vier maanden nadat de betrokkene in kennis werd gesteld van de beslissing. Er kan ook dan niet rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Raad van State. (nr. 64)

We voegen meteen ook toe dat bij afwezigheid van een georganiseerd beroep de beslissing desgevallend de beroepsmogelijkheid (en de in acht te nemen voorschriften en termijnen) bij de Raad van State moet vermelden. Ontbreekt deze vermelding, dan begint de beroepstermijn bij de Raad van State (zestig dagen vanaf de bekendmaking of betekening van de bestreden akten/reglementen/ beslissingen) pas te lopen vier maanden na de kennisgeving. (nr. 181) Staat er georganiseerd administratief beroep open, dan is het de beslissing na georganiseerd beroep die deze vermelding van de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State moet bevatten. (nr. 181)

We hebben nog opgemerkt dat de opties van het **toetsen van de wil van de wetgever en de kenmerken** van het georganiseerd administratief beroep **met elkaar in verband** staan. Is de wil van de wetgever onduidelijk, dan blijft enkel de optie over de kenmerken van het georganiseerd beroep te toetsen. Is de wil wel duidelijk, dan biedt dit meer rechtszekerheid. We gaan er in dat geval ook vanuit dat de kenmerken van het georganiseerd beroep voorhanden zijn, in zoverre de regelgeving bepaalde aspecten niet zou regelen (bv. de verplichting voor het beroepsorgaan om zich uit te spreken). Heeft de wetgever bij het uitwerken van het verloop van het beroep (dat door de wetgever als *georganiseerd* wordt bestempeld) echter voor een regeling geopteerd die ingaat tegen de kenmerken van het georganiseerd beroep, dan moeten deze kenmerken *o.i.* primeren op de uitgedrukte wil van de wetgever en moet worden aanvaard dat de procedure toch geen georganiseerd beroep betreft (nr. 68).

**220.** Na een onderzoek naar hoe de bezwaar- en beroepsprocedures zich tot elkaar verhouden (nr. 94 e.v.), werd de **inhoud van het optreden van de administratie** in het kader van een (georganiseerd) administratief beroep bestudeerd. Dit optreden omvat een onderzoek van zowel de wettigheid als de opportuniteit (nr. 101) van de beslissing, met daarbij ruimte voor een prospectieve beoordeling (nr. 102). Ook heeft het georganiseerd beroep een devolutieve werking, waarbij het feit dat het administratief beroepsorgaan inderdaad een eigen onderzoek heeft gevoerd en een eigen oordeel heeft geveld over de zaak, ook gestaafd moet kunnen worden aan de hand van de motivering van de beslissing over het beroep (nr. 103). Binnen het WVG-beleidsdomein wordt in het kader van een bezwaarprocedure vaak ook gewerkt met adviescommissies die een (niet-bindend) advies geven. Het bestuur, dat een hervormingsbevoegdheid heeft (nr. 104) en in principe de mogelijkheid van een *reformatio in peius* (nr. 105), zal rekening moeten houden met het advies en het betrekken in (de motivering van) zijn besluitvorming. *De facto* heeft het advies gezien de deskundigheid van de adviescommissies ook een zeker gewicht; steeds blijft het administratief beroepsorgaan wel verantwoordelijk voor het nemen van de beslissing en mag het niet blindelings afgaan op het oordeel van de adviescommissies (nr. 104).

**221.** Wat het **gevolg** betreft van het instellen van een administratief beroep, heeft dit in principe geen schorsende werking t.a.v. de bestreden beslissing. Is dat toch gewenst in de WVG-regelgeving, dan moet expliciet een schorsende werking worden verleend aan een georganiseerd administratief beroep. Of een schorsend effect van het bezwaar gewenst is, moet door de wetgever dus worden afgewogen bij het opstellen van de WVG-regelgeving. Afwegingselementen daarbij zijn enerzijds de goede werking van de administratie en het desgevallend voorhanden zijn van een onmiddellijk en ernstig gevaar; versus anderzijds de ernst van de gevolgen van de onmiddellijke uitvoerbaarheid, het al dan niet omkeerbaar karakter van die gevolgen en de mogelijk daarmee samenhangende schade. Daarbij werd nog opgemerkt dat in zoverre de wetgever ervoor opteert te werken met een voornemen van beslissing waartegen een bezwaarmogelijkheid wordt voorzien, dit voornemen sowieso niet uitvoerbaar is, wat de vraag naar een schorsend effect zonder voorwerp maakt (nr. 106).

### **Wat betreft de jurisdictionele geschillenbeslechting**

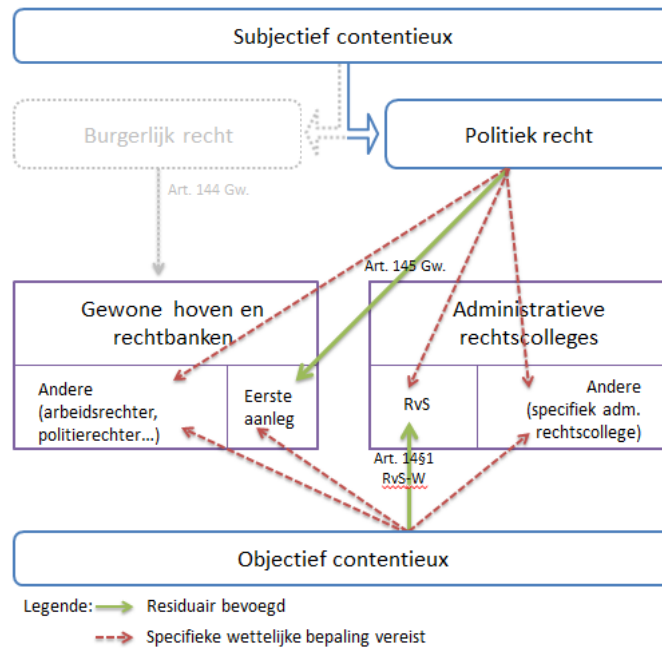
**222.** Het **doel** van de studie van de jurisdictionele geschillenbeslechting is dubbel: binnen het WVG-beleidsdomein 1° de *bestaande* toewijzing van de bestuursgeschillen aan de onderscheiden rechtscolleges plaatsen en toetsen; 2° een duidelijk beeld geven van de *opties en beperkingen* bij het toebedelen van geschillen bij het opstellen van *nieuwe* regelgeving (nr. 112).

**223.** Na een onderzoek van de algemene kenmerken van de jurisdictionele geschillenbeslechting (nrs. 113-118), werd de **rechtsmachtverdeling** bestudeerd. Daarbij hebben we de centrale begrippen in de rechtsmachtverdeling onderzocht (subjectief versus objectief contentieus; politiek versus burgerlijk recht) (nrs. 120-142) en daarop voortbouwend, de concrete toewijzing van de rechtsmacht. Een heldere en kenbare verdeling van de rechtsmacht is immers essentieel om (het recht op) toegang tot de rechter te waarborgen. We streven dit na met de door ons gepresenteerde constructie, die een eigen constructie is, opgesteld op basis van de studie van de rechtsleer en rechtspraak. Het bewust maken van keuzes omtrent de toegang tot de rechter bij het opstellen van regelgeving (binnen de contouren van de (grond)wettelijke mogelijkheden) kan alleen maar bijdragen tot de rechtszekerheid van de rechtsonderhorige (nr. 141).

Samenvattend kan worden gesteld dat de artikelen 144, 145 en 146 Gw. aan de basis liggen van de rechtsmachtverdeling inzake het beslechten van bestuursgeschillen. Om de op die grondwetsartikelen gebaseerde indeling te verduidelijken, werd een onderscheid gemaakt tussen het subjectief contentieus, waarin een uitspraak over de inhoud van de rechtsbetrekking tussen burger en bestuur centraal staat, en het objectief contentieus, dat betrekking heeft op de (on)rechtmatigheid van een bestuurshandeling.

Binnen het subjectief contentieus hebben we ook aandacht besteed aan het onderscheid tussen de burgerlijke en politieke rechten en hebben we vastgesteld dat het contentieus binnen WVG op de laatste categorie betrekking heeft (nrs. 133-135). Deze vaststelling leidt ertoe dat er binnen WVG ruimte is voor de wetgever om geschillen toe te kennen aan een buitengerechtelijk (doorgaans administratief) rechtscollege.

**224.** Daarmee is echter nog niet gezegd **welk rechtscollege zich in het subjectief of objectief contentieus concreet kan/zal uitspreken**. We hebben stelselmatig de verschillende aspecten onderzocht en daarbij een schema opgebouwd, om zo een klaar inzicht te bieden in de rechtsmachtverdeling tussen de onderscheiden rechters.



225. Parallel met het dubbel doel van de studie van de jurisdictionele geschillenbeslechting, kunnen we het schema omzetten in twee vragen:

1° Wie is de bevoegde rechter voor een geschil in de context van de **bestaande WVG-regelgeving**? Hier moet allereerst worden nagaan of er een specifieke bevoegdheidstoewijzing is. Is dat het geval, dan is de aangewezen rechtbank bevoegd. Is er geen specifieke toewijzing (wat overigens vaak het geval is binnen WVG), dan moet de vraag worden gesteld wat het werkelijk voorwerp (nr. 138) is van het geschil: wordt het herstel/de handhaving van een (binnen WVG steeds politiek) subjectief recht gevraagd, dan gaat het om het subjectief contentieux waarvoor de rechtbank van eerste aanleg de residuaire bevoegdheid heeft (nrs. 123-128 en 143-146). Betreft het het aanvechten van de wettigheid van een bestuurshandeling, dan gaat het om het objectief contentieux waarvoor de Raad van State residuaire bevoegd is (nrs. 136-137 en 168-174).

2° Welke rechter kan/moet bevoegd worden gemaakt bij het opstellen van **nieuwe regelgeving** binnen het WVG-beleidsdomein? Hier geldt dezelfde indeling. De mogelijkheid bestaat om geschillen expliciet toe te wijzen aan hetzij een rechtbank behorende tot de “gewone” hoven en rechtbanken, hetzij aan de Raad van State of aan een (op te richten) specifiek administratief rechtscollege. Daarbij hebben we vastgesteld dat de vereiste dat deze rechter steeds moet kunnen oordelen met volle rechtsmacht, een toewijzing aan de Raad van State niet in de weg staat (nrs. 198-210).

Wat de **toewijzing** aan hetzij een **rechtbank behorende tot de “gewone” hoven en rechtbanken**, hetzij aan de **Raad van State** betreft, moet in de regel deze keuze worden beargumenteerd op grond van de impliciete bevoegdheden (met uitzondering van de materie van de jeugdbescherming, nr. 148) én moet daarbij desgevallend worden voorzien in een argumentatie omtrent het specifiek gekozen rechtscollege (nrs. 147-151). Deze laatste argumentatie betreft veelal de samenhang tussen de bewuste materie en de (reeds aan die rechtbank toegewezen) materies, de specialisatie die voortvloeit uit dit geheel van materies waarvoor die rechtbank bevoegd is, en (in steeds mindere mate) de snelheid van de behandeling.

In het licht van de evolutie in de invulling van de volle-rechtsmachtvereiste is nog aandacht nodig voor de vraag of de bij (oudere) regelgeving gehanteerde redenering omtrent de

“noodzakelijkheid” van een toewijzing in het licht van de impliciete bevoegdheden van de Gemeenschap wel overeind blijft. Meer precies is het waarschijnlijk dat de “noodzakelijkheid” van de toewijzing (die op de volle-rechtsmachtvereiste steunt) van de bevoegdheid aan een “gewone” rechtbank (zoals de politierechtbank) in plaats van de Raad van State, weggevallen is nu de Raad van State wordt geacht met volle rechtsmacht op te treden, waardoor een dergelijke bevoegdheidstoewijzing mogelijk aan herziening toe is (nr. 210).

Wat de oprichting van een specifiek administratief WVG-rechtscollege voor (welbepaalde) geschillen in het hele of een deel van het WVG-beleidsdomein en de toewijzing van bevoegdheden daaraan betreft, is evenzeer een argumentatie op grond van de impliciete bevoegdheden vereist (nrs. 187-188).

Omtrent deze argumentatie werd een aantal richtlijnen aangegeven. De *noodzakelijkheidsvereiste* veronderstelt een zeer nauwe band tussen de uitdrukkelijk aan de gemeenschap of het gewest toegewezen bevoegdheid en de betreden federale aangelegenheid. Het Grondwettelijk Hof stelt dat de beoordeling van de vereiste noodzakelijkheid in de eerste plaats aan de decreetgever zelf toekomt. Motieven daarbij kunnen zijn het nastreven van het garanderen van een voldoende expertise en een snelle afhandeling door de concrete inrichting van het administratief rechtscollege. Enkel wanneer de beoordeling kennelijk onjuist is, komt het Hof tussenbeide, wat een ruimere toepassing van de theorie van de impliciete bevoegdheden mogelijk maakt (nr. 188). Wat de toetsing van de *marginale weerslag* op de federale bevoegdheden betreft, werd opgemerkt dat het feit dat de bevoegdheid van het administratief rechtscollege beperkt is tot bepaalde beroepen én dat de cassatiebevoegdheid van de Raad van State een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van het marginaal karakter. Wat de vereiste mogelijkheid van een *gedifferentieerde regeling* betreft, kan worden verwezen naar de uitzonderingen die bestaan op federaal niveau en naar het residuair karakter van het beroep bij de Raad van State (nrs. 189-190). In het licht van de expliciete terughoudendheid van de afdeling Wetgeving van de Raad van State om uitspraken in het algemeen te doen over de mogelijkheid om (al dan niet binnen een overkoepelende structuur) een nieuw Vlaams bestuursrechtscollege op te richten, werd aangegeven dat het besteden van afdoende aandacht aan een degelijke argumentatie omtrent het vervuld zijn van de vereisten noodzakelijk is. Zich louter beperken tot het gebruik van stijlformules, zal *o.i.* niet kunnen volstaan (nr. 192).

Bij het oprichten van een administratief rechtscollege is het inschrijven van het voorafgaand uitputten van een georganiseerd administratief beroep als ontvankelijkheidsvoorwaarde ook een optie (nr. 193).

Wat de mogelijkheid van een expliciete bevoegdheidstoewijzing betreft, herhalen we ook nog de **optie** om een **geheel “pakket”** van geschillen inzake een bepaalde materie toe te wijzen aan één rechtbank (nr. 147). Belangrijk is dan wel dat de omvang van deze bevoegdheidstoewijzing duidelijk blijkt uit de tekst van de regelgeving/voorbereidende werken ervan.

Indien echter **geen expliciete regeling** wordt voorzien, geldt de residuaire bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg (subjectief contentieux) (nrs. 143-146) dan wel van de Raad van State (objectief contentieux) (nrs. 169-174). Wat de reactie betreft van de rechtsonderhorige tegen een maatregel of sanctie opgelegd door de administratie, hebben we nog vermeld dat in zoverre de bevoegdheid daarvan kennis te nemen niet (expliciet) is opgedragen aan een “gewone” rechter, we daaromtrent aannemen dat de Raad van State steeds de bevoegdheid heeft om daarvan kennis te nemen (nr. 197).

**226.** Wat vervolgens de **inhoud van het optreden** door de rechter betreft, hebben we vastgesteld dat de toetsingsbevoegdheid van de gewone rechter (nrs. 155-158) en de Raad van State (nrs. 175-178) gelijk loopt. Beiden toetsen telkens de interne en externe wettigheid van een bestuurshandeling, maar mogen zich bij het uitoefenen van de wettigheidstoets niet in de plaats stellen van de overheid en zich niet uitspreken over de opportuniteit van de beslissing. In zoverre de overheid een discretionaire bevoegdheid had, kunnen beide wel toetsen of de beslissing niet kennelijk onredelijk is.

Stelt de gewone rechter een onwettigheid (of beter: een onrechtmatigheid) vast, dan leidt dit tot het buiten toepassing laten van de onwettig bevonden bestuurshandeling (nr. 159). De Raad van State van zijn kant, gaat over tot de vernietiging van de bestuurshandeling (nr. 184). Dit optreden wordt geacht een optreden met volle rechtsmacht te zijn.

**227.** We hebben in dit onderzoek tot slot ook **de voor- en nadelen van zowel de administratieve als de jurisdictionele geschillenbeslechting** aangegeven; deze kunnen worden afgewogen bij het beslissen al dan niet een georganiseerd administratief beroep in te schrijven (nrs. 107-110 en 211-216).

### Overzicht van keuzes

**228.** In het licht van het voorgaande kunnen we concluderen dat bij het inrichten van de administratieve en de jurisdictionele geschillenbeslechting, de wetgever over een heel aantal keuzes beschikt. Deze zijn in belangrijke mate beleidskeuzes, die evenwel steeds binnen het juridisch kader moeten kunnen worden ingepast. Het lijkt ons nuttig de (hoofd)keuzes hier tot slot kort op te lijsten.

- Wordt er een georganiseerd administratief beroep ingericht?

Het al dan niet inschrijven van een georganiseerd administratief beroep, naast het jurisdictioneel beroep (dat een noodzaak is binnen een rechtsstaat), is een keuze die kan worden gemaakt in het licht van de voor- en nadelen van beide beroepsvormen en het 'gewicht' van de geïssueerde beslissing. We merken daarbij nog op dat een niet-georganiseerd administratief beroep steeds mogelijk is.

- Wordt geopteerd voor één georganiseerd administratief beroep voor het gehele beleidsdomein WVG of voor verschillende georganiseerde procedures?

Er moet worden nagedacht of het wenselijk is al dan niet te opteren voor verschillende bezwaarprocedures t.a.v. verschillende beslissingen, in verschillende sectoren, t.a.v. voorzieningen en individuen; dit mede in het licht van de rechtszekerheid en -gelijkheid. Aandacht voor coherente en bewuste keuzes is daarbij essentieel. Een keuze voor eenheid of verschil in benadering moet daarbij kunnen steunen op een uniforme achterliggende visie. Er moet ook worden gestreefd naar het stroomlijnen van bestaande procedures waar mogelijk.

In de huidige stand van de wetgeving vormt de bezwaarprocedure bij de Adviescommissie WVG een belangrijke (kwantitatieve en lijkt ons, ook kwalitatieve) procedure die geldt t.a.v. een groot aantal van de beslissingen binnen WVG t.a.v. (voornamelijk) voorzieningen en draagt zij zo bij tot de expertise, onafhankelijkheid en uniformiteit van het administratief beroep. Ook daar blijft toch ruimte voor meer uniformisering van de administratieve beroepsprocedures. Ook t.a.v. individuen vonden we verschillende administratieve beroepsprocedures in verschillende sectoren.

- Hoe wordt het georganiseerd administratief beroep vormgegeven?

Dit betreft een vraag naar de inrichting van het georganiseerd beroep (bij welke instantie wordt het beroep ingesteld; de vraag naar de verdere vormgeving (termijnen...) gaat dit onderzoek te buiten).

Daarbij kan worden gewerkt met een voornemen van beslissing waartegen bezwaar mogelijk is; dan wel met een (definitieve) beslissing. Het onderscheid is niet zonder belang. Immers, een voornemen moet steeds worden omgezet in een definitieve beslissing (waarbij we gepleit hebben voor een kennisgeving bij een omzetting van rechtswege; en in bepaalde gevallen geen gebruik te maken van het mechanisme van een omzetting van rechtswege, zie hoger). Ook rijst de vraag naar het al dan niet expliciet voorzien in een schorsende werking van het administratief beroep niet bij een voornemen van beslissing.

Er kan al dan niet worden voorzien in de tussenkomst van een adviescommissie. Elementen van afweging zijn daarbij de bijdrage van een adviescommissie tot de expertise en onafhankelijkheid van het administratief beroep; anderzijds de werklast en administratieve haalbaarheid (naast andere beleidsoverwegingen).

- Wordt er een regeling ingeschreven inzake het jurisdictioneel beroep, of valt men terug op de residuaire bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg dan wel de Raad van State?

Indien geopteerd wordt voor het inschrijven van een expliciete bevoegdheidstoewijzing, zijn er verschillende opties, binnen de grenzen van de (grond)wettelijke mogelijkheden en mits de nodige motivering. Een keuze moet daarbij worden gemaakt inzake de volgende vragen.

- Hoe wordt het beroep ingericht (wie is de bevoegde rechter; wordt er al dan niet een uitputtingsvereiste ingeschreven t.a.v. een gewone rechter of een specifiek administratief rechtscollege; de vraag naar de verdere vormgeving (termijnen...) gaat dit onderzoek te buiten)?
- Wordt al dan niet geopteerd voor het toewijzen van een 'integraal' pakket van geschillen inzake een bepaalde materie aan één rechter?
- Wordt al dan niet geopteerd voor het oprichten van een specifiek administratief rechtscollege?

Daarbij zijn er nog verschillende mogelijkheden wat betreft de inrichting van een dergelijk specifiek administratief rechtscollege binnen WVG. Een optie is het omvormen van een bestaande administratieve adviescommissie/beroepsinstantie in een daadwerkelijk administratief rechtscollege. We hebben daarbij aangegeven dat dit ons geen noodzaak lijkt. Dat zou immers mogelijk het verlies betekenen van de tussenstap van het administratief beroep, wat een keuze is die in ieder geval overwogen moet worden gemaakt.

- Is het mogelijk/wenselijk om één rechter bevoegd te maken voor het hele WVG-beleidsdomein?

Dit moet worden beoordeeld binnen de grenzen van de (grond)wettelijke mogelijkheden en mits het kunnen bieden van de nodige motivering. Voorts is dit opnieuw een beleidskeuze in het licht van in hoeverre men verschillen wil behouden t.a.v. verschillende beslissingen, in verschillende sectoren, t.a.v. voorzieningen en individuen; dit mede in het licht van de rechtszekerheid en -gelijkheid. Aandacht voor coherente en bewuste keuzes is daarbij essentieel. Een keuze voor eenheid of verschil in benadering moet daarbij kunnen steunen op een uniforme achterliggende visie. Er moet ook worden gestreefd naar het stroomlijnen van bestaande procedures waar mogelijk.



## Bibliografie

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Compendium van het Belgisch staatsrecht. Syllabusuitgave. Deel II*, Mechelen, Kluwer, 2012, 387 p.

ALEN, A. en MUYLLE, K., *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 1055 p.

ANKAERT, E., "Handhaving van sociaal recht: een ketenbrede en ketendiepe benadering", *TSR* 2008, 3-71.

ANKAERT, E., *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*, Brugge, die Keure, 2013, 397 p. (verkort: E. ANKAERT, *Rechtshandhaving en medische beroepsuitoefening*)

BAEKELAND, C., "De rol van het Cassatiearrest van 25 mei 2009: een constructieve of destructieve bijdrage ter invulling van het begrip 'administratieve overheid' (artikel 14, § 1 RvS-wet)", *TBP* 2011, 133-142.

BATSELÉ, D., MORTIER, T. en SCARCEZ, M., *Algemeen administratief recht*, Brussel, Bruylant, 2012, 1031 p.

BERX, C., *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 649 p. (verkort: C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*)

BLERO, B., "Les droits subjectifs, les droits civils et les droits politiques dans la Constitution. Observations relatives à l'arrêt de la Cour d'Arbitrage 14/97", *APT* 1997, 233-280.

BOES, M., "De beslagrechter, administratieve beroepen en artikel 159 van Grondwet" (noot onder Beslagr. Dendermonde 8 oktober 2004), *TROS* 2005, 253-258.

BOES, M., "Evaluatie van de evolutie van de bestuursrechtspraak: het dualisme op zijn retour?", *TBP* 2009, 259-277.

BOULLART, S., "De ene volle rechtsmacht is de andere niet: over volle en minder volle rechtsmacht", *CDPK* 2007, 245-273.

BOULLART, S., "Het bekomen van schadevergoeding bij de Raad van State", *RABG* 2014, 482-483.

CROMHEECKE, M., "Het willig administratief beroep", *T.Gem.* 1998, 221-238.

CROMHEECKE, M. en DHONT, F., "Artikel 7. Geen straf zonder wet" in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2 Artikelsgewijze commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 653-703.

DEBERSAQUES, G., "De (volle) rechtsmacht van de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen", *TBP* 2012, 275-296.

DENYS, S., *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 586 p.

DE ROY, C., *Het georganiseerd administratief beroep*, Mechelen, Kluwer, 2003, 53 p.

DE SMET, B., LATHOUWERS, J., e.a., "Artikel 6. Recht op een eerlijk proces" in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2 Artikelsgewijze commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 371-652.

DE STAERCKE, J. en GHYSELS, J., "Artikel 159 Grondwet als directe vordering" in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, 83-152.

DE SUTTER, B. en VAN DAMME, M., *Raad van State – II. Afdeling Wetgeving*, Brugge, die Keure, 2013, 263 p.

D'HAESE, R. en PUT, J., *Handhaving en sanctionering in het beleidsdomein WVG*, SWVG-Rapport, Leuven, SWVG, 2014, 150 p.

DUJARDIN, J., VANDE LANOTTE, J., GOOSSENS, J. en GOEDERTIER, G., *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2014, 461 p.

GOOSSENS, J., "De vervaagde grens tussen burgerlijke en administratieve rechter", *TBP* 2014, 275-294.

GOOSSENS, J. en MOLLIN, J., "Vlinderakkoord kondigt hertekening gerechtelijk landschap aan via artikel 155 Grondwet", *CDPK* 2012, 76-105.

GORIS, J., *Georganiseerde bestuurlijke beroepen. Naar een algemene theorievorming*, Brugge, die Keure, 2012, 888 p. (verkort: J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*)

KRENC, F., "La protection contre la répression administrative au regard de la convention européenne des droits de l'homme" in H. DUMONT, P. JADOUL en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Brussel, La Charte, 2007, 111-150.

LAENENS, J., BROECKX, K., SCHEERS, D. en THIRIAR, P., *Handboek gerechtelijk recht*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 853 p.

LEMMENS, P., "Enkele beschouwingen bij de zogenaamde "volle rechtsmacht" van de rechter bij de toetsing van administratieve sancties" in *Liber Amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 393-410.

LEUS, K. en MARTEL, B., "De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet. Procedurele benadering – de toepassing van artikel 159 Gw. als exceptie" in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, 1-82.

LUST, S., "De hervorming van de Raad van State in een notendop", *RABG* 2014, 473-482.

LUST, S., *Raad van State, I. Afdeling Administratie, 6. Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2000, 526 p.

LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Brugge, die Keure, 2010, 161 p. (verkort: S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid*)

LUST, S., "Volle rechtsmacht, substitutie, injunctie en herstel" in S. LUST, P. SCHOLLEN en S. VERBIST, *Actualia rechtbescherming tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 1-45.

MAST, A., DUJARDIN, J., VAN DAMME, M. en VANDE LANOTTE, J., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 1375 p. (verkort: A. MAST et al., *Overzicht van het Belgisch administratief recht*)

MICHIELS, F.C.M.A., "Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling" in J.T.K. BOS, G.A.M. GIESEN, J. DE GROOT en F.C.M.A. MICHIELS, *Handhaving van bestuursrecht* (VAR-preadviezen), Alphen aan de Rijn, Samsom H.D.Tjeenk Willink, 1995, 7-118.

MICHIELS, F.C.M.A. en WIDDERSHOVEN, R.J.G.M., "Handhaving en rechtsbescherming" in F.C.M.A. MICHIELS en E.R. MULLER (eds.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer, Kluwer, 2006, 87-120.

MOLLIN, J., "De ruime impliciete bevoegdheid van de deelgebieden om administratieve rechtscolleges op te richten" (noot onder GwH 27 januari 2011), *RW* 2011-12, 1641-1645.

- [Nederlands] Kabinetsstandpunt "Handhaven op niveau", Kamerstukken II 1999/00, 26800 VI, nr. 67, 17 p.
- OPDEBEEK, I., *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, die Keure, 1992, 482 p.
- PUT, J., *Administratieve sancties in het socialezekerheidsrecht*, Brugge, die Keure, 1998, 605 p.
- PUT, J., *Handboek jeugdbeschermingsrecht*, Brugge, die Keure, 2010, 592 p.
- PUT, J. en ANKAERT, E., "Handhavingsevaluatie van het Decreet Rechtspositie Minderjarigen", *TJK* 2011, 121-132.
- PUT, J., "Rechterlijk toezicht op socialezekerheidsbeslissingen" in J. PUT (ed.), *Het Handvest van de sociaal verzekerde en bestuurlijke vernieuwingen in de sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 1999, 327-375.
- RIMANQUE, K. en DE SMET, B., *Het recht op een behoorlijke rechtsbedeling. Een overzicht op basis van artikel 6 EVRM*, Antwerpen, Maklu, 2002, 178 p.
- SCHEERS, D. en THIRIAR, P., *Eerste verkenning van een nieuw gerechtelijk landschap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 204 p.
- THEUNIS, J., *De exceptie van onwettigheid*, Brugge, die Keure, 2011, 777 p.
- THEUNIS, J., "De exceptie van onwettigheid: instrument in handen van de burger, rechter en overheid" in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 505-525.
- THEUNIS, J., "De rechter geklemd tussen het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht? Een verkenning van het spanningsveld tussen artikel 159 van de Grondwet en artikel 6.1 van het EVRM op het stuk van administratieve geldboeten, tuchtsancties en stedenbouwkundige herstellvorderingen" in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, 153-227. (verkort J. THEUNIS, "Het beginsel van scheiding der machten en het vereiste van volle rechtsmacht")
- TIJS, R., *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, 476 p. (verkort: R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*)
- VANDAELE, A.S., *De volle rechtsmacht bij de beoordeling van bestuurshandelingen. De rechtsmacht van de Raad van State in het annulatiecontentieux*, Brugge, die Keure, 2014, 104 p.
- VAN DAMME, M., "Administratieve beroepen in sociaalrechtelijke aangelegenheden" in G. VAN LIMBERGHEN (ed.), *Sociaal Procesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, 11-48.
- VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1471 p.
- VAN DROOGHENBROECK, S., "De vraies sanctions administratives ou des sanctions pénales camouflées? Réflexions à propos de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme", *Rev. Dr. Ulg.* 2005, 467-490.
- VAN ERP, J., *Informatie en communicatie in het handhavingsbeleid*, Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2007, 130 p.
- VANLERSBERGHE, P., "Het georganiseerd administratief beroep als toelaatbaarheidsvoorwaarde van de rechtsvordering" (noot onder Rb. Brussel 2 januari 2004), *RABG* 2005, 813-817.
- VAN ORSHOVEN, P., "Administratieve rechtbanken? Ja en neen. Pleidooi voor jurisdictioneel monisme", *RW* 1994-95, 897-908.

VANPRAET, J., "De bevoegdheden van de gemeenschappen en gewesten inzake de rechtsbescherming [in het kader van infrastructuurprojecten]", *TBP* 2010, 607-621.

VANPRAET, J., *De latente staatsvorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de Raad van State*, Brugge, die Keure, 2011, 614 p.

VELAERS, J., *De grondwet en de Raad van State afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 1034 p.

VERDEYEN, V. en PUT, J., *Het overheidsinstrumentarium in de zorgsector*, SWVG-Rapport 22, Leuven, SWVG, 2011, 160 p, <http://steunpuntwvg.be/images/swvg-1-publicaties>.

WAUTERS K, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 299 p.

WEYMEERSCH, W., "Artikel 159 van de Grondwet in de rechtspraak van de Raad van State" in I. COOREMAN (ed.), *De wettigheidstoets van artikel 159 van de Grondwet*, Brugge, die Keure, 2010, 325-359.

WIJNANTS, A. en DE RIDDER, S., "'De deur staat open...'" Over artikel 10 BWHI en de bevoegdheid om Vlaamse administratieve rechtscolleges op te richten" in *Liber amicorum Marc Boes*, Brugge, die Keure, 2011, 607-618.

X, "Milieuhandavingscollege, Raad voor vergunningsbetwistingen en Raad voor verkiezingsbetwistingen", *NJW* 2014, 737-739.

X, "Redelijke termijn bij milieuvergunningverlening: festina lente", *TOO* 2012, 273-275.

## Verkort geciteerde wetgeving

### Decreet organisatie pleegzorg

Decr.VI. 29 juni 2012 houdende de organisatie van pleegzorg, *BS* 16 augustus 2012.

### Uitvoeringsbesluit organisatie pleegzorg

B.VI.Reg. 8 november 2013 houdende de organisatie van pleegzorg, *BS* 14 januari 2014.

### Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters

Decr.VI. 20 april 2012 houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, *BS* 15 juni 2012.

### MVT Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1395/1.

### Advies RvS bij Decreet organisatie kinderopvang baby's en peuters

Advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters, *Parl.St.* VI.Parl. 2011-12, nr. 1395/1.

### Procedurebesluit van 9 mei 2014 inzake vergunning en subsidies gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters

B.VI.Reg. 9 mei 2014 houdende de procedures voor de aanvraag en de toekenning van de vergunning en de subsidies voor gezinsopvang en groepsopvang van baby's en peuters, *BS* 25 juli 2014.

### Besluit procedures gezondheidszorgvoorzieningen

B.VI.Reg. 25 april 2014 tot vaststelling van de procedures voor de gezondheidszorgvoorzieningen, *BS* 28 augustus 2014.

### Besluit betreffende het algemeen welzijnswerk

B.VI.Reg. 21 juni 2013 betreffende het algemeen welzijnswerk, *BS* 1 augustus 2013.

### Woonzorgdecreet

Decr.VI. 13 maart 2009 Woonzorgdecreet, *BS* 14 mei 2009.

### Besluit procedures woonzorgvoorzieningen

B.VI.Reg. 5 juni 2009 betreffende de procedures voor woonzorgvoorzieningen en verenigingen van gebruikers en mantelzorgers, *BS* 14 augustus 2009.

### Besluit voorafgaande vergunning woonzorgvoorzieningen

B.VI.Reg. 5 juni 2009 tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen, *BS* 4 september 2009.

#### Besluit voorafgaande vergunning centra voor kortverblijf en woonzorgcentra

B.VI.Reg. 20 december 2013 betreffende de voorafgaande vergunning voor centra voor kortverblijf en woonzorgcentra en tot wijziging van de regels betreffende de voorafgaande vergunning en de erkenning van die centra, *BS* 13 januari 2014.

#### Decreet Adviescommissie WVG

Decr.VI. 7 december 2007 houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers, *BS* 21 december 2007.

#### MvT Decreet Adviescommissie WVG

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1257/1.

#### Advies RvS bij Decreet Adviescommissie WVG

Advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor het Vlaamse Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid en van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, *Parl.St.* VI.Parl. 2006-07, nr. 1257/1.

#### Uitvoeringsbesluit Adviescommissie WVG

B.VI.Reg. 12 juli 2013 betreffende de Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-)pleegzorgers, *BS* 6 september 2013.

#### Oprichtingsdecreet ABC

Decr.VI. 15 juli 1997 houdende oprichting van een Gezin- en Welzijnsraad en van een adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden, *BS* 17 september 1997.

#### MvT Oprichtingsdecreet ABC

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende oprichting van een Gezins- en Welzijnsraad en van een adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 681/1.

#### Advies RvS bij Oprichtingsdecreet ABC

Advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet houdende oprichting van een Gezins- en Welzijnsraad en van een adviserende beroepscommissie inzake gezins- en welzijnsaangelegenheden, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 681/1.

#### Oprichtingsdecreet VAR

Decr.VI. 20 december 1996 houdende oprichting van een Vlaamse Gezondheidsraad en van een Vlaamse Adviesraad inzake erkenning van verzorgingsvoorzieningen, *BS* 15 februari 1997.

#### MvT Oprichtingsdecreet VAR

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende oprichting van een Vlaamse Gezondheidsraad en van een Vlaamse Adviesraad inzake erkenning van verzorgingsvoorzieningen, *Parl.St.* VI.Parl. 1995-96, nr. 366/1.

#### Decreet preventieve gezondheidsbeleid

Decr.VI. 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid, *BS* 3 februari 2004.

#### Decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening

Decr.VI. 18 juli 2008 betreffende de zorg- en bijstandsverlening, *BS* 29 augustus 2008.

#### MvT Decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de zorg- en bijstandsverlening, *Parl.St.* VI.Parl. 2007-08, nr. 1708/1.

#### Besluit betreffende de zorg- en bijstandsverlening in de thuiszorg

B.VI.Reg. 27 maart 2009 tot uitvoering van het decreet van 18 juli 2008 betreffende de zorg- en bijstandsverlening in de thuiszorg, *BS* 12 mei 2009.

#### Besluit erkenning en subsidiëring ondersteuningsteams

B.VI.Reg. 14 maart 2014 met betrekking tot de erkenning en de subsidiëring van ondersteuningsteams, *BS* 18 juli 2014.

#### Besluit erkenningsvoorwaarden en subsidiënormen voorzieningen bijzondere jeugdbijstand

B.VI.Reg. 13 juli 1994 inzake de erkenningsvoorwaarden en de subsidiënormen voor de voorzieningen van de bijzondere jeugdbijstand, *BS* 10 december 1994.

#### Decreet organisatie zorgverzekering

Decr.VI. 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *BS* 28 mei 1999.

#### Amendement decreet organisatie zorgverzekering

Amendement (S. BECQ, G. SWENNEN en V. HEEREN) op het voorstel van decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1239/5.

#### Verslag amendement decreet organisatie zorgverzekering

Verslag over het voorstel van decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering, het voorstel van decreet houdende invoering van een zorgverzekering voor zorgbehoevenden en het voorstel van resolutie betreffende de afhankelijkheidsverzekering, *Parl.St.* VI.Parl. 1998-99, nr. 1239/7.

#### Uitvoeringsbesluit decreet organisatie zorgverzekering

B.VI.Reg. 5 februari 2010 houdende de uitvoering van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *BS* 9 april 2010.

#### MB betreffende de uitvoering van de zorgverzekering

MB 2 juli 2010 betreffende de uitvoering van de zorgverzekering, *BS* 1 oktober 2010.

#### Besluit organisatie zorgkassen

B.VI.Reg. 17 juli 2000 betreffende de organisatie, het beheer, de werking en de erkenning van zorgkassen en betreffende de controle op de zorgkassen, *BS* 1 november 2000.

#### MB huishoudelijk reglement bezwaarcommissie zorgverzekering

MB houdende goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de bezwaarcommissie in het kader van de zorgverzekering (niet gepubliceerd).

#### Verantwoording bij amendement administratieve sanctie zorgverzekering

Verantwoording bij amendement nr. 4 (T. DEHAENE, E. ROEX, V. VAN DER BORGHT, S. VANACKERE, B. CARON en H. STEVENS) op het ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2005, *Parl.St.* VI.Parl. 2004-05, nr. 334/3.

#### MvT Wijzigingsdecreet organisatie zorgverzekering

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 880/1.

#### Advies RvS bij Wijzigingsdecreet organisatie zorgverzekering

Advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 880/1.

#### Besluit erkenning en subsidiëring partnerorganisaties inclusief ouderenbeleid

B.VI.Reg. 20 december 2013 houdende de regels voor de erkenning en de subsidiëring van relevante partnerorganisaties, vermeld in artikel 9 van het decreet van 7 december 2012 houdende de stimulering van een inclusief Vlaams ouderenbeleid en de beleidsparticipatie van ouderen, *BS* 29 januari 2014.

#### Besluit zorgregie

B.VI.Reg. 17 maart 2006 betreffende de regie van de zorg en bijstand tot sociale integratie van personen met een handicap en betreffende de erkenning en subsidiëring van een Vlaams Platform van verenigingen van personen met een handicap, *BS* 16 juni 2006.

#### Decreet oprichting VAPH

Decr.VI. 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *BS* 11 juni 2004.

#### MvT Decreet oprichting VAPH

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2101/1.

#### MvT Decreet beroepsprocedure Vlaams Fonds

Memorie van toelichting bij het voorstel van decreet houdende regeling van de beroepsprocedure tegen de beslissingen genomen door het Vlaams Fonds voor de sociale integratie van personen met een handicap, *Parl.St.* VI.Parl. 1996-97, nr. 687/1.



Besluit voorwaarden PAB

B.VI.Reg 15 december 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap, *BS* 30 januari 2001.

Kwaliteitsdecreet

Decr.VI. 17 oktober 2003 betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, *BS* 10 november 2003.

MvT Kwaliteitsdecreet

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de kwaliteit van de gezondheids- en welzijnsvoorzieningen, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1719/1.

MvT Decreet aanvulling ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1.

Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges

Decr.VI. 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *BS* 1 oktober 2014.

MvT Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges

Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1.

Advies RvS bij Decreet Vlaamse bestuursrechtscolleges

Advies van de Raad van State bij het ontwerp van decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, *Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2383/1.