

De inkanteling van de Raad voor Betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen in de Vlaamse bestuursrechtscolleges

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

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Advies op vraag van Zuhail Demir, Vlaams minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme op 18 juli 2022

Uitgebracht door de Raad Hoger Onderwijs op 13 september 2022 met eenparigheid
van stemmen

Vorbereiding: werkgroep Raad Studievoortgang onder voorzitterschap van Dylan
Couck op 2 september 2022

Dossierbeheerder: Simon Grymonprez

1 Situering

De Vlor ontving een adviesvraag over het voorontwerp van decreet dat vorm geeft aan de inkanteling van de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen (RvStvb) in de Dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges (DBRC).

Vooraleer in te gaan op het voorontwerp, brengt de Vlor de initiële redenen in herinnering die geleid hebben tot de oprichting van de Raad en de huidige organisatie. Die worden nog steeds onderschreven door de Vlor¹:

- Er bestaat een onderwijsspecifieke behoefte aan ‘snelrecht’ voor examenbetwistingen zodat de student en de hogeronderwijsinstelling in het geval van een examengeschil, op zeer korte termijn over een beslissing beschikken en rechtszekerheid hebben.
- De procedure voor de Raad heeft – bewust – een weinig formalistisch karakter, wat de snelle afhandeling van de zaken ten goede komt. Dit verzekert ook de toegankelijkheid van de procedure voor de Raad voor een student zonder dat bijstand van een advocaat noodzakelijk is.

2 Principiële bedenkingen bij het voorontwerp van decreet

De inkanteling van de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen in de Dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges werd aangekondigd in het regeerakkoord 2019-2024 van de huidige Vlaamse Regering en werd opnieuw opgenomen in de beleidsnota's van minister van Onderwijs Ben Weyts en minister van Justitie Zuhal Demir.²

Zowel in het regeerakkoord als in de beleidsnota's staat expliciet dat de integratie alleen kan plaatsvinden mits enkele voorwaarden zijn vervuld. Deze zijn:

- 1 Dat de inkanteling efficiënt kan gebeuren.
- 2 Dat na de inkanteling dezelfde kwaliteit en rechtszekerheid kan gegarandeerd worden.

De Vlor stelt vast dat *het onmogelijk is om te oordelen* of de vooropgestelde voorwaarden worden behaald, *omdat de procedure vorm moet krijgen in een uitvoeringsbesluit*. De voornaamste procedurele bepalingen die moeten toelaten om te oordelen over vooropgestelde voorwaarden, zullen terecht komen in het procedurebesluit en de ontwerpbevestigingen zijn nog niet publiek beschikbaar. De Vlor nodigt de Vlaamse Regering dan ook uit om de Vlor om advies te vragen over het uitvoeringsbesluit. Veel staat of valt immers met hoe dit besluit en de procedures die daarin vervat zitten er precies zullen uitzien.

De Vlor kan de beslissing van de Vlaamse Regering om de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen te laten inkantelen in de Dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges, alsook de motieven die de beslissing ondersteunen, over het algemeen aanvaarden.

¹ Ontwerp van decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, Parl. St., VI. Parl. 2003-2004, 1960/ nr. 1, p. 21, 25.

² [Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024](#), p. 99. [Beleidsnota 2019-2024. Onderwijs](#), p. 45. [Beleidsnota 2019-2024. Justitie en Handhaving](#), p. 137.

De Vlor wijst er wel op dat één van de motieven voor de inkanteling, namelijk het garanderen van de korte doorlooptijd binnen de Raad, niet alleen in het gedrang komt door de huidige samenstelling en werking van de Raad. De doorlooptijd wordt daarentegen in belangrijke mate beïnvloed door de vele en complexe dossiers omtrent de terugvordering van leerkrediet wegens overmacht. Deze dossiers zijn eerder van administratieve aard en betreffen ook geen betwistingen die zouden moeten worden beslecht. Deze dossiers hoeven dan ook niet door (bestuurs)rechters afgehandeld worden maar zouden bijvoorbeeld door de onderwijsadministratie kunnen worden behandeld.

De Vlor ziet daarnaast ook bepaalde voorwaarden voor een succesvolle inkanteling niet volledig vervuld.

- Het Decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (kort: DBRC-decreet) voorziet in de mogelijkheid om bij piekmomenten bestuursrechters ter beschikking te stellen aan andere bestuursrechtcolleges. Een rechter bij de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen zou dus zaken kunnen behandelen bij de andere bestuursrechtscolleges, maar ook omgekeerd. Enerzijds is het niet evident dat niet-onderwijsspecialisten potentiële dossiers binnen de RvStvb zullen behandelen. Anderzijds kan het dus ook zijn dat bestuursrechters binnen de RvStvb moeten bijspringen bij andere bestuursrechtcolleges die een omvangrijkere taak hebben. De Vlor is bezorgd dat hiermee een efficiënte doorlooptijd en de beschikbaarheid van de bestuursrechters bij de RvStvb in het gedrang komen en dus de belofte tot een korte doorlooptijd niet is gegarandeerd. De Vlor vindt dat er binnen de DBRC garanties moeten voorzien worden voor de beschikbaarheid van de bestuursrechters en bijgevolg dat de opdracht van de bestuursrechters bij de RvStvb moet focussen op onderwijs.
- De memorie van toelichting geeft al inzage in de financiering van de twee bestuursrechters bij de RvStvb die wordt meegenomen naar de DBRC. De RvStvb bestaat evenwel ook uit bijzitters en de DBRC zal ook bijkomende ondersteunende en administratieve taken moeten mee opnemen, waarvoor geen extra middelen voorzien zijn. De Vlor is er voor beducht dat dit ten koste gaat van de kosteloosheid van de procedure voor studenten.
- Hoewel overzichtelijkheid een doel is van dit voorontwerp van decreet, betekent deze inkanteling naar helderheid toe geenszins een verbetering. In veruit de meeste beroepsprocedures bij de Raad worden studenten niet bijgestaan door een advocaat. Voor een goed begrip van de procedure moet een student binnenkort vertrouwd zijn met de relevante passages uit de Codex Hoger Onderwijs, het decreet betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges en het uitvoeringsbesluit waarin de procedure wordt vastgelegd. Dat maakt de beroepsprocedure niet toegankelijker, voor de student noch voor de instellingen binnen het hoger onderwijs, integendeel.

3 Noodzakelijke kwaliteitsvoorwaarde: de bijzitters

Het is positief dat de bijzitters behouden blijven. Voor de Vlor is de betrokkenheid van de bijzitters die ervaring hebben in het hoger onderwijs essentieel voor de goede werking van de Raad en de kwaliteit van de rechtspraak. Dit is noodzakelijk om de onderwijseigen toepassing van het bestuursrecht te waarborgen en om te verzekeren dat na de inkanteling dezelfde kwaliteit en rechtszekerheid gegarandeerd blijft.

Op dit moment worden de bijzitters benoemd op gezamenlijke voordracht van de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad. Deze voordracht voorziet in een billijk

evenwicht tussen de universiteiten en de hogescholen, tussen de officiële en de vrije instellingen, en tussen de profielen van de bijzitters.

De tussenkomst van de universiteiten en de hogescholen ontbreekt in de procedure voorzien in het voorontwerp van decreet om de bijzitters aan te stellen. De Vlor vraagt om dit toe te voegen met het oog op een evenwichtige samenstelling. De Vlor vraagt ook om de Vlaamse Interuniversitaire Raad en de Vlaamse Hogescholenraad een plaats te geven in de bijzondere selectiecommissie die zich buigt over de eerste benoeming van de bestuursrechters.

De Vlor stelt ook voor om de mogelijkheid toe te voegen dat niet-onderwijzend personeel met voldoende ervaring met onderwijsprocessen als bijzitter kan worden opgenomen. Deze bijkomende inbreng kan verrijkend zijn voor de rechtspraak. Indien de Vlaamse Regering hierop ingaat, meent de Vlor dat het des te meer belangrijk is dat een evenwichtige en diverse samenstelling van de bijzitters wordt verzekerd.

4 Punctuele opmerkingen

4.1 Wat betreft de bestuursrechters

Dat de bestuursrechters in RvStvb nu voltijds benoemd moeten zijn (waarin arbeidsprestaties kunnen verlaagd worden tot 80% van een voltijdse betrekking) kan leiden tot kennisverlies of een *brain drain*. Het is immers onzeker dat de huidige rechters een positie als voltijds bestuursrechter zullen ambiëren. De huidige expertise in de Raad mag niet verloren gaan. De Vlor vraagt om hier extra alert voor te zijn.

4.2 Wat betreft de procedure

De procedure moet aandacht schenken aan de verlofperiodes van het (onderwijzend) personeel aan de instellingen. Het is onmogelijk om tijdens een collectieve sluiting van een instelling de beroepsprocedure voor te bereiden. Hiermee moet rekening gehouden worden bij het opstellen van het procedurereglement.

4.3 Wat betreft de timing en inwerkingstreding

De inwerkingstreding van het decreet wordt overgelaten aan de Vlaamse Regering, maar de Vlor maakt zich zorgen over de eventuele timing. Het mandaat van de huidige rechters in de RvStvb loopt immers af in februari 2023. Hoewel dit mandaat verlengd kan worden, is het belangrijk om een heldere en vlotte transitie te voorzien. Enkele aandachtspunten bij de inwerkingstreding van het decreet zijn:

- De inwerkingstreding van de inkanteling mag niet overlappen met de periode na een examenperiode om te vermijden dat in de periode waarin de beroepen worden ingediend, de procedure wijzigt.
- Het ontwerpdecreet voorziet dat de voorzitters en bijzitters die op het moment van inwerkingstreding aangesteld zijn bij de Raad, ook aangesteld blijven (art. 35). De Vlaamse Regering mag hierbij niet vergeten dat de huidige mandaten op relatief korte termijn aflopen en de inwerkingstreding op een later moment in de toekomst kan liggen. De Regering moet ervoor zorgen dat de inwerkingstreding van de inkanteling niet ligt nadat het mandaat van de huidige raad afloopt, maar dat beide systemen zo nodig tijdelijk naast elkaar kunnen werken.

- Het ontwerpdecreet voorziet dat de huidige voorzitters en bijzitters de beroepen blijven behandelen die reeds in beraad genomen zijn op datum van inwerkingtreding van het decreet (art. 33). De beroepen die reeds werden ingediend maar nog niet in beraad werden genomen zullen dan door de nieuwe bestuursrechters worden behandeld. Deze regeling sluit echter niet uit dat de behandeling van een ingediende zaak waarin de Raad bijkomende informatie heeft gevraagd aan de partijen maar die nog niet in beraad is genomen, nadien verder moet gezet worden door de nieuwe bestuursrechters. Dat is niet wenselijk, want het gevolg is dat de zaak minstens gedeeltelijk moet worden hernomen en dus extra vertraging oploopt.
- De Vlor vraagt de Vlaamse Regering daarom om in het decreet te voorzien dat de huidige voorzitters en bijzitters aangesteld blijven om de beroepen die ingesteld zijn vooraleer de nieuwe bestuursrechters aangesteld zijn en in functie treden, verder te behandelen tot de nieuwe bestuursrechters aangesteld zijn. Deze regeling moet de overgang vlotter laten verlopen.

4.4 Wat betreft de evaluatie

Het voorontwerp van decreet verplicht de Vlaamse Regering tot een evaluatie op korte termijn. De Vlor vraagt hier proactief bij betrokken te worden, gezien zijn gezamenlijke expertise vanuit het werkveld en vanuit van de hogeronderwijspartners.

In die evaluatie moet voor de Vlor nagegaan worden of de voorwaarden die de Vlaamse Regering voor de inkanteling zelf heeft vooropgesteld, namelijk dat de inkanteling efficiënt kan gebeuren en dat na de inkanteling dezelfde kwaliteit en rechtszekerheid kan gegarandeerd worden, behaald worden.

Dit betekent onder andere dat de Vlor gegarandeerd wil zien dat het draagvlak voor de RvStvb bij de studenten en de instellingen in het hoger onderwijs niet verloren gaat. Er moet met andere woorden over gewaakt worden dat er geen vervreemding optreedt ten opzichte van de RvStvb. Daarnaast moet ook nagegaan worden in hoeverre de onderwijseigen toepassing van het bestuursrecht behouden blijft.



Simon Grymonprez
secretaris a.i. Raad Hoger Onderwijs



Mieke Van Herreweghe
voorzitter Raad Hoger Onderwijs

Bronnen

[Beleidsnota Justitie en Handhaving, 2019-2024, Parl. St., VI. Parl. 137 \(2019-2020\), nr. 1, 8 november 2019.](#)

[Beleidsnota Onderwijs, 2019-2024, Parl. St., VI. Parl. 129 \(2019-2024\), nr. 1, 8 november 2019.](#)

Ontwerp van decreet betreffende de rechtspositieregeling van de student, de participatie in het hoger onderwijs, de integratie van bepaalde afdelingen van het hoger onderwijs voor sociale promotie in de hogescholen en de begeleiding van de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen, Parl. St., VI. Parl. 1960 (2003-2004), nr. 1, 1 december 2003.

[Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2019-2024](#)