

HOOFDSTUK 2

ADMINISTRATIEF TOEZICHT

Jan GHYSELS*, Kris WAUTERS**, Sophie BLEUX***
en Ann-Sophie VANWINSEN****

I. INLEIDING

1. **Artikel 162 Gw.** – Het bestuur van de erediensten, de kerkfabrieken, zijn openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid.¹ Ten opzichte van het centrale bestuur vormen zij gedecentraliseerde overheden. Hoewel zij genieten over autonomie, kunnen zij geen beslissingen nemen in strijd met de hogere rechtsnormen of met het algemeen belang of belangen van andere gedecentraliseerde overheden. Bijgevolg verleent het artikel 162 Gw. aan een “toezichthoudende overheid” de bevoegdheid om op te treden tegen beslissingen van de gedecentraliseerde overheid die de wetten of het algemeen belang schaden.² Deze controlebevoegdheid van toezichthoudende overheden ten opzichte van gedecentraliseerde overheden wordt het “*administratief toezicht*” genoemd.

Het administratief toezicht dient als tegengewicht ten aanzien van de autonomie, waarover een gedecentraliseerd bestuur beschikt.³ Autonomie en toezicht zijn aldus twee wezenskenmerken van de decentralisatie als organisatievorm.

2. **Definitie** – Het “*administratief toezicht*” wordt gedefinieerd als “*het geheel van de middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt, hetzij om de organen van de gedecentraliseerde diensten te verplichten de wet na te leven en het*

* Gastprofessor VUB, advocaat-vennoot balie Brussel.

** Docent UCL, gastprofessor ULG, advocaat balie Brussel.

*** Advocaat balie Brussel.

**** Advocaat balie Brussel.

¹ Art. 3 decreet 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten, BS 6 september 2004 (hierna: het “Eredienstendecreet”).

² J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1275.

³ D. RENDERS, *Droit administratif. Le contrôle de l'administration*, Brussel, Bruylant, 2010, 31.

algemeen belang te eerbiedigen, hetzij om hun onwilligheid te breken”.⁴ De wet-, decreet- of ordonnantiegever voorziet het administratief toezicht.

Uit de parlementaire voorbereiding bij het Eredienstendecreet blijkt dat de decreetgever streefde naar moderne en efficiënte besturen, gelijkwaardig aan de andere lokale besturen. Hiertoe heeft hij het algemeen toezicht verruimd en het bijzonder toezicht beperkt.⁵ Concreet heeft de decreetgever zich geïnspireerd op de reglementering inzake het bestuurlijk toezicht uit het Gemeentedecreet (art. 248-260), het Provinciedecreet (art. 241-252) en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.^{6, 7} Het bijzonder toezicht werd tevens beperkt tot het bijzonder toezicht over het meerjarenplan, de budgetten, de budgetwijzigingen en de rekeningen.

3. Wettigheid of opportuniteit – Het administratief toezicht is in beginsel niet beperkt tot een toezicht op de wettigheid van de beslissingen, maar heeft ook betrekking op hun opportuniteit.⁸ Uit het Eredienstendecreet blijkt dat het administratief toezicht onder andere kan worden ingeschakeld wanneer de kerkraad of het centraal kerkbestuur het gemeentelijk belang, en inzonderheid de financiële belangen van de gemeente schaadt.⁹ Men kan zich afvragen of het de bedoeling van de decreetgever was om het administratief toezicht te beperken tot een opportuniteitscontrole. Dit zou evenwel niet stroken met artikel 162 Gw.¹⁰ Het administratief toezicht ten opzichte van de kerkfabrieken houdt noodgedwongen ook een legaliteitscontrole in.

Het toezicht zelf wordt uitgeoefend door vijf instanties: het college van burgemeester en schepenen, de provinciegouverneur, de deputatie, de Vlaamse regering en het “erkend representatief orgaan”.¹¹

⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 109.

⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 15.

⁶ Zie hierover G. DECOSTER, “De organisatie van het bestuurlijk toezicht op de gemeenten en de provincies” in J. DUJARDIN, *Gemeente- en provinciedecreet*, Brugge, die Keure, 2006, 283-303.

⁷ Omzendbrief BA-2005/01 van 25 februari 2005 betreffende de toepassing van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten op de erediensten, georganiseerd op gemeentelijk niveau, BS 25 maart 2005 (hierna: “Omsendbrief BA-2005/01”).

⁸ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 1275. *Parl.St.* VI.Parl. 1992-93, Nr. 280/6, 3. Het administratief toezicht kan nochtans worden beperkt door specifieke rechtsnormen. Zo beperkt de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, het administratief toezicht tot de controle op de naleving van de federale richtlijnen, normen en standaarden met betrekking tot de politie.

⁹ Art. 58, § 1 Eredienstendecreet.

¹⁰ Art. 162, 6° Gw. bepaalt: “De wet verzekert de toepassing van de volgende beginselen: 6° het optreden van de toezichthoudende overheid of van de federale wetgevende macht om te beletten dat de wet wordt geschonden of het algemeen belang geschaad.”

¹¹ Het erkend representatief orgaan is het vertegenwoordigende orgaan van de eredienst ten aanzien van de bestuurlijke overheden. De decreetgever definieert dit begrip als: “het door de fede-

4. **Rooms-katholieke eredienst** – Het huidige hoofdstuk heeft tot doel het administratief toezicht ten aanzien van het bestuur van de rooms-katholieke erediensten¹² te kaderen. Wij sluiten ons voor de opbouw van dit artikel aan bij de klassieke indeling, die zich tevens laat toepassen op de reglementering voorzien in het eredienstendecreet: er moet een onderscheid worden gemaakt tussen het algemeen administratief toezicht (I), het bijzonder administratief toezicht (II) en het dwangtoezicht (III). We besluiten ten slotte met een evaluatie van het huidige systeem van administratief toezicht, en de meerwaarde hiervan als vorm van rechtsbescherming ten aanzien van het bestuur van de erediensten (IV).

II. ALGEMEEN ADMINISTRATIEF TOEZICHT

5. **Toepassingsgebied** – Het algemeen toezicht is de “*default*”-vorm van toezicht: *alle* besluiten van de besturen van de erediensten waarvoor geen bijzonder toezicht is voorzien, kunnen hieraan worden onderworpen.¹³ Te denken valt niet alleen aan de financiële besluiten van een kerkbestuur, maar tevens aan het besluit tot fusie van parochies, het besluit tot het verhuren van een (deel van) de kerk voor seculiere activiteiten... Het algemeen administratief toezicht onderscheidt zich van het bijzonder administratief toezicht, door haar *a posteriori*-karakter: de toezichthoudende overheid kan pas tussenkomen nadat de beslissing is genomen.¹⁴ In de mate de toezichthoudende overheid kan staven dat de betrokken beslissing een schending van de wetgeving inhoudt, dan wel een schending van het algemeen belang, kan de toezichthoudende overheid tot de schorsing en de nietigverklaring van dit besluit overgaan. De toezichthoudende overheid beschikt in dit kader niet over een hervormingsbevoegdheid. Zij kan haar oordeel niet in de plaats stellen van het oordeel van een kerkfabriek. Deze beperking is onder meer gerechtvaardigd door de autonomie die toekomt aan gedecentraliseerde overheden, waaronder een kerkfabriek. De toezichthoudende overheid vertegenwoordigt het kerkbestuur niet. Het Grondwettelijk Hof verbindt de autonome werking van een kerkbestuur tevens aan de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van eredienst.¹⁵ Doordat de decreetgever niet voorzien heeft in een hervormingsbevoegdheid, moet worden vastgesteld dat een hervormingsbevoegdheid haaks zou

rale overheid erkende representatieve orgaan van de rooms-katholieke eredienst” (art. 2, eerste lid Eredienstendecreet).

¹² De auteur maakt abstractie van de reglementering van administratief toezicht voor de andere erediensten. Het volstaat erop te wijzen dat deze reglementering grotendeels overeenstemt met de rooms-katholieke reglementering zoals die in dit artikel zal worden geschetst.

¹³ *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 15.

¹⁴ A. DE BECKER, “Algemeen bestuurlijk toezicht als regel en wat met de uitzonderingen” in X, *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 10.

¹⁵ GwH nr. 152/2005, 5 oktober 2005, B.5.

staan op deze vrijheden.¹⁶ Een hervormingsbevoegdheid mag niet kennelijk onevenredig zijn met de autonomie van een kerkfabriek.

Het is niet steeds zo dat een toezichthoudende overheid niet beschikt over een hervormingsbevoegdheid. Ter illustratie kan worden verwezen naar het beroep dat een gemeentebtenaar kan instellen bij de provinciegouverneur of de regering tegen een tuchtstraf opgelegd door de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen of de burgemeester. De toezichthoudende overheid kan in dat geval de beslissing waarbij de tuchtstraf wordt opgelegd wel hervormen:

“In tegenstelling tot wat het geval is in de beroepsmogelijkheid bij de evaluatieprocedure, beschikt de Beroepscommissie voor tuchtzaken overeenkomstig artikel 141 van het gemeentedecreet over een hervormingsbevoegdheid. De Beroepscommissie voor tuchtzaken is een gewestelijk bestuurlijk orgaan dat als een onafhankelijk tuchtorgaan functioneert. De Beroepscommissie verwerft door de devolutive werking van het beroep de beslissingsmacht over de zaak zelf, op dezelfde wijze als de gemeentelijke tuchtoverheid. De hervormingsbevoegdheid van de Beroepscommissie betekent volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2006 ‘houdende vaststelling van de samenstelling, de vergoeding van de leden en de werking van de Beroepscommissie voor tuchtzaken ter uitvoering van artikel 138 van het Gemeentedecreet, artikel 137 van het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en artikel 134 van het Provinciedecreet’, dat de commissie een andere kwalificatie aan de feiten kan geven en een andere tuchtstraf kan opleggen.”¹⁷

Het Grondwettelijk Hof maakte in het geciteerde arrest de afweging tussen de hervormingsbevoegdheid en de gemeentelijke autonomie. Het is dus niet steeds zo dat een hervormingsbevoegdheid te rijmen valt met de autonomie van een lagere overheid. Één van de elementen om te oordelen of de hervormingsbevoegdheid geen onredelijke afbreuk doet aan de bestuursautonomie is de bedoeling van de decreetgever:

“Rekening houdend met de bedoeling van de decreetgever, is het redelijk verantwoord dat de beroepsprocedure in het kader van een tuchtprocedure een hervormingsbevoegdheid voor de Beroepscommissie invoert. Zelfs al zou er een inbreuk op het beginsel van de lokale autonomie bestaan, dan zou die enkel onbestaanbaar zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en met artikel 162, tweede lid, 2° en 6°, ervan, wanneer zij kennelijk onevenredig is. Zulks zou bijvoorbeeld het geval zijn indien de inbreuk ertoe zou leiden dat aan de gemeenten het geheel of de essentie van hun bevoegdheden wordt onttrokken, of indien de beperking van de bevoegdheid niet zou kunnen worden verantwoord door het feit dat die beter zou worden uitgeoefend op een ander bevoegdheidsniveau. Het toekennen van een hervormingsbevoegdheid aan de Beroepscommissie heeft geen onevenredige gevolgen. De tuchtbevoegdheid blijft in wezen een bevoegdheid van de gemeente. Het komt immers enkel aan de gemeente toe te beslissen of al dan niet een

¹⁶ GwH nr. 109/2011, 16 juni 2011.

¹⁷ GwH nr. 109/2011, 16 juni 2011, overw. B.5.3., B.6.1. en B.6.2. (wij onderlijnen).

tuchtprocedure moet worden ingeleid en voortgezet. Het komt ook enkel aan haar toe te oordelen hoe zij zich procedureel opstelt wanneer een gemeentelijk ambtenaar een zaak bij de Beroepscommissie aanhangig maakt en naderhand, wanneer de Beroepscommissie een beslissing heeft genomen, in voorkomend geval een annulatieberoep in te dienen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.”¹⁸

6. Instellen van de toezichtsprocedure – De algemene toezichtsprocedure kan op meerdere wijzen worden opgestart: de toezichthoudende overheid kan ambtshalve de besluiten van de gedecentraliseerde overheid schorsen dan wel nietig verklaren. Zij kan evenwel ook worden gevat in het kader van een klacht of bezwaar van een belanghebbende persoon.¹⁹ Deze mogelijkheid staat niet enkel open voor particulieren maar ook voor andere bestuursorganen. In een dergelijk geval zal de toezichthoudende overheid het besluit en het administratief dossier opvragen, en hieraan de geschikt geachte gevolgen geven. De vraag rijst of er al dan niet een plicht rust op de toezichthoudende overheid in het kader van het algemeen administratief toezicht om bij klacht of bezwaar een gemotiveerde beslissing te nemen. Krachtens artikel 258 van het Gemeentedecreet en artikel 250 van het Provinciedecreet bestaat er in hoofde van de toezichthoudende overheid de verplichting om de klachten te beantwoorden indien de klachten betrekking hebben op een besluit van een gemeenteoverheid of provincieoverheid.²⁰ Voormeld artikel is niet van toepassing op beslissingen van de kerkfabrieken. Ons inziens moet de toezichthoudende overheid de klachten beantwoorden, ook al is er geen decretaal bepaalde verplichting. Wij sluiten ons op dit punt aan bij J. GORIS. Het handelen van een overheid is steeds gebonden door het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel: “(...) de aanwending zelf van de toezichtsbevoegdheid is in bepaalde hypotheses dus verplicht. Het feit dat de toezichthoudende overheid van een belanghebbende een klacht ontvangt die de vraag inhoudt om haar schorsings- en vernietigingsbevoegdheid uit te oefenen ten aanzien van een bepaalde beslissing van een gedecentraliseerd bestuur, zou derhalve wel de verplichting met zich kunnen brengen om het toezicht uit te oefenen, op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel.”²¹

Het Eredienstendecreet voorziet een afzonderlijke regeling voor de “gewone” kerkbesturen (A), en de kathedrale kerkbesturen (B).

¹⁸ GwH nr. 109/2011, 16 juni 2011, overw. B.8.2. en B.8.3. (wij onderlijnen).

¹⁹ G. DECOSTER, “De organisatie van het bestuurlijk toezicht op de gemeenten en de provincies”, in J. DUJARDIN (ed.), *Gemeente- en Provinciedecreet*, Brugge, die Keure, 2006, 287.

²⁰ Op deze wijze heeft de decreetgever een einde gemaakt aan de heersende discussie over het al dan niet facultatieve karakter van een klacht in hoofde van een toezichthoudende overheid.

²¹ J. GORIS, “Het georganiseerd bestuurlijk beroep en het algemeen bestuurlijk toezicht: de soms vage scheidslijn wordt steeds vager”, *T.Gem.* 2007, (189) 193.

A. GEWONE KERKBESTUREN

7. **Verzending aan toezichthoudende overheid** – De besluiten die aan het algemeen toezicht zijn onderworpen, zijn onmiddellijk uitvoerbaar, maar kunnen worden geschorst of vernietigd binnen de decretaal voorziene termijnen.²² Concreet wordt het toezicht mogelijk gemaakt doordat een afschrift van de notulen van de vergadering en de kerkraad en van het centraal kerkbestuur binnen een termijn van twintig dagen, die ingaat op de dag na de vergadering, gelijktijdig aan de provinciegouverneur, de gemeenteoverheid en het erkend representatief orgaan worden verstuurd.²³ Deze gelijktijdige verzending strekt ertoe te vermijden dat de toezichtstermijn van het college of de provinciegouverneur op verschillende momenten aanvangt.²⁴ De decreetgever heeft geen sanctie voorzien op de niet-tijdige verzending van deze notulen. Sowieso begint de beroepstermijn voor het college van burgemeester en schepenen en de provinciegouverneur pas te lopen de dag nadat de notulen werden ontvangen. De termijn van twintig dagen kan niet anders worden beschouwd dan een termijn van orde.²⁵

1. Schorsingstoezicht

8. **Tijdelijk verzet** – De schorsing houdt een verzet in door de toezichthoudende overheid tegen de uitvoering van een beslissing van het bestuur van de erediensten.²⁶ Een dergelijke schorsing is tijdelijk²⁷, tenzij de geschorste beslissing wordt ingetrokken of gemotiveerd gehandhaafd, binnen een bepaalde termijn, leidt de schorsing tot de nietigheid van de geschorste beslissing.

In toepassing op de erediensten blijkt dat een besluit van de kerkraad of het centraal kerkbestuur kan worden geschorst, bij een gemotiveerd besluit, door het college van burgemeester en schepenen dan wel door de provinciegouverneur. Beide vormen van schorsingstoezicht hebben een apart doel en een aparte procedure.

a. Gemeentelijke en inzonderheid financiële belangen van de gemeente

9. **Bevoegdheid CBS bij schending gemeentelijk of financieel belang** – Het *college van burgemeester en schepenen* kan gemotiveerd schorsen indien het besluit

²² Parl.St. VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 15.

²³ Art. 57 Eredienstendecreet.

²⁴ Omzendbrief BA-2005/01.

²⁵ In de Omzendbrief BA 2005/01 werd wel de intentie herbevestigd om deze notulen tijdig over te maken: nu de termijn van twintig dagen begint te lopen op de dag na de vergadering, duidt de Vlaamse regering erop dat niet kan worden gewacht met het verzenden van de notulen tot de goedkeuring ervan op de volgende vergadering.

²⁶ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1277.

²⁷ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1277.

van de kerkraad of het centraal kerkbestuur het *gemeentelijke belang* en, inzonderheid, *de financiële belangen* van de gemeente schaadt.²⁸ Het college van burgemeester en schepenen is derhalve niet bevoegd om een besluit te schorsen louter op grond van een onwettigheid, tenzij zulk besluit tevens de gemeentelijke belangen hypothekeert. Deze schorsing kan slechts plaatsvinden binnen een termijn van dertig dagen²⁹ die ingaat op de dag nadat de notulen bij de gemeenteoverheid zijn binnengekomen.³⁰ Deze schorsing zal in de notulen vermeld worden in de rand van het betrokken besluit. Van de schorsing zelf wordt onmiddellijk kennisgegeven door het college van burgemeester en schepenen aan de provinciegouverneur, het erkend representatief orgaan en de Vlaamse regering.³¹

10. Gemeentelijk en financiële belangen – Wat precies onder deze *gemeentelijke* en *financiële* belangen moet worden begrepen is minder duidelijk. Zo stelde de Hoge Raad voor het Binnenlands Bestuur zich de vraag of de verkoop door de kerkfabriek van een zaal die door de gemeenschap wordt gebruikt, een “gemeentelijk belang” uitmaakt.³² De vraag naar wat precies onder “gemeentelijk belang” moet worden begrepen komt overigens tevens terug met betrekking tot het administratief toezicht op de gemeenten, provincies en OCMW’s.³³ VANWINCKELEN stelt vast dat het gemeenrechtelijk belang moet worden geïnterpreteerd als het belang dat niet bovenlokaal is of dat niet door de gewestelijke, provinciale of federale overheden wordt waargenomen. Het komt enkel toe aan de wetgever om hier, overeenkomstig de artikelen 41 en 162 Gw., grenzen aan te stellen. Dit geeft uiteraard een erg brede invulling aan het gemeentelijk belang. Binnen de perken van de bevoegdheidsverdeling kan de gemeente zelf bepalen wat als een “gemeentelijk

²⁸ Art. 58, § 1 Eredienstendecreet.

²⁹ In beginsel wordt de beslissing tot schorsing genomen op basis van de notulen (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 16). In dit geval dient de termijn van 30 dagen vanaf ontvangst van de notulen te worden gerespecteerd. Deze termijn wordt evenwel gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats van zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 60 Eredienstendecreet).

³⁰ De wijze waarop deze kennisgevingen en verzendingen zouden moeten gebeuren, dient tot op heden te worden bepaald door de Vlaamse regering (art. 57/1 Eredienstendecreet). Zij heeft dit nog niet gedaan. In het Gemeente- en Provinciedecreet, op basis waarvan de regeling in het Eredienstendecreet is geregeld, is bepaald dat elke kennisgeving gebeurt bij aangetekende zending of bij afgifte tegen ontvangstbewijs. De vervalddag van de toezichtstermijn is steeds in de termijn begrepen. Indien de laatste dag van de termijn op een zaterdag, zondag of wettelijke feestdag valt, wordt de toezichtstermijn verlengd tot de eerstvolgende werkdag.

³¹ Art. 58, § 1, vierde lid Eredienstendecreet.

³² *Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 114.

³³ Zie voor een ruime bespreking van het “gemeentelijk belang”: M. DENYS, “De begrippen gemeentelijk en provinciaal belang”, *RW* 1961-62, 1327; A. MAST, “De specifieke inhoud van het gemeentelijk belang”, *TBP* 1967, 344; D. DÉOM en G. DE KERCHOVE, “L’intérêt communal”, *Ann.dr.* 1980, 158; Y. LEJEUNE, “La gestion des intérêts généraux par les communes”, *APT* 1986, 131.

belang” moet worden begrepen.³⁴ Dit kan ons inziens ook worden toegejuicht: een exemplatieve oplistijng van de belangen biedt geen meerwaarde, een exhaustieve oplistijng ervan dreigt situaties uit te sluiten. De formele en materiële motiveringsplicht die in het kader van een schorsingsbesluit op de gemeentelijke overheden rust, verplicht het college van burgemeester en schepenen in elk geval tot het afdoende motiveren van haar beslissing wanneer zij iets strijdig acht met dit vermeende gemeentelijk belang, waarbij die motieven feitelijk juist en rechtens aanvaardbaar moeten zijn.

11. Intrekking of handhaving – Het geschorste besluit wordt ofwel ingetrokken³⁵, ofwel gemotiveerd gehandhaafd. Een handhaving van het geschorste besluit dient te gebeuren op gemotiveerde wijze, en binnen een termijn van honderd dagen die ingaat op de dag na het versturen van het schorsingsbesluit.³⁶ Het handhavingsbesluit dient, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit, uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de Vlaamse regering te worden gestuurd met een afschrift aan het college van burgemeester en schepenen, de provinciegouverneur en het erkend representatief orgaan.³⁷

12. Geen gevolg aan schorsing = nietigheid van rechtswege – Het Eredienstendecreet voorziet geen regeling voor het geval waarin de kerkraad of het centraal kerkbestuur geen handelingen stelt met betrekking tot het geschorste besluit. Uit de sanctie die evenwel is gekoppeld aan het niet overmaken van het gemotiveerde handhavingsbesluit aan de bevoegde instanties, alsmede uit de interpretatie die het Grondwettelijk Hof³⁸ heeft gegeven aan het artikel 58, § 2 Eredienstendecreet (zie *infra*) leiden wij af dat een stilzwijgen van het bestuur van de erediensten ten aanzien van een geschorst besluit, tot de nietigverklaring ervan bij het verstrijken van de termijn van honderd dagen. Deze nietigheid van rechtswege kan worden aangevochten voor de Raad van State door de begunstigde van het oorspronkelijke besluit, binnen een termijn van zestig dagen vanaf het moment waarop deze begunstigde kennis neemt van de nietigheid van rechtswege (concreet betreft dit het moment waarop hij uitsluitel krijgt omtrent of er binnen de termijn van honderd dagen al dan niet een handhavingsbesluit tijdig werd overgemaakt aan de Vlaamse regering met een afschrift aan voormelde organen).

b. Schending van de wet of het algemeen belang

13. Bevoegdheid provinciegouverneur bij schending wet of algemeen belang – De provinciegouverneur kan gemotiveerd schorsen indien het besluit van de kerk-

³⁴ K. VANWINCKELEN, “Het gemeentelijk belang” in J. DUJARDIN *et al.*, *Gemeenteraad: bevoegdheden*, Brugge, die Keure, 2011, 5.

³⁵ Art. 58, § 1, vijfde lid Eredienstendecreet.

³⁶ Art. 58, § 1, zesde lid Eredienstendecreet.

³⁷ Art. 58, § 1, zesde lid Eredienstendecreet.

³⁸ GwH 14 juni 2012, nr. 77/2012, B.2.1.

raad of het centraal kerkbestuur de *wet* of het *algemeen belang* schendt.³⁹ De provinciegouverneur zal enkel moeten nagaan of er sprake is van een schending van het algemeen belang indien het kerkbestuur ter zake over een discretionaire bevoegdheid beschikt. Indien het evenwel gaat om een gebonden bevoegdheid is het toezicht van de provinciegouverneur beperkt tot de legaliteit van de beslissing. Deze schorsing kan slechts plaatsvinden binnen een termijn van dertig dagen⁴⁰, die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn binnengekomen.⁴¹ Deze schorsing zal in de notulen worden vermeld in de rand van het betrokken besluit. Van de schorsing zelf wordt onmiddellijk kennisgegeven door de provinciegouverneur aan de gemeenteoverheid, het erkend representatief orgaan en de Vlaamse regering.⁴²

14. Intrekking of handhaving – Het geschorste besluit wordt ofwel ingetrokken⁴³, ofwel gemotiveerd gehandhaafd. Een handhaving van het geschorste besluit dient te gebeuren op gemotiveerde wijze, en binnen een termijn van honderd dagen die ingaat op de dag na het versturen van het schorsingsbesluit.⁴⁴ Het handhavingsbesluit dient, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit, uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de Vlaamse regering te worden gestuurd met een afschrift aan het college van burgemeester en schepenen, de provinciegouverneur en het erkend representatief orgaan.⁴⁵ De termijn om aldus een geschorst besluit in te trekken bedraagt eveneens 100 dagen. Dit is een logische afwijking van de gemeenrechtelijke termijn van 60 dagen waarbinnen een overheid haar beslissing kan intrekken indien deze beslissing rechten doet ontstaan in hoofde van derde. Aangezien het besluit geschorst is, kan het besluit uiteraard geen rechten in hoofde van derde, alleszins voorlopig, doen ontstaan.

15. Geen gevolg aan schorsing = nietigheid van rechtswege – Indien de kerkraad of het centraal kerkbestuur geen stappen onderneemt tot intrekking of tot handhaving ten aanzien van het geschorste besluit, is het geschorste besluit van rechtswege nietig.⁴⁶ Deze nietigheid van rechtswege gaf aanleiding tot een proce-

³⁹ Art. 58, § 2 Eredienstendecreet; Deze provinciegouverneur kan zodoende tevens toetsen aan onder andere de burgerlijke rechten. RvS 21 juni 2011, nr. 214.025, nv HEIJMANS BOUW.

⁴⁰ Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats van zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn van dertig dagen vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 60 Eredienstendecreet).

⁴¹ De wijze waarop deze kennisgevingen en verzendingen zouden moeten gebeuren, dient tot op heden te worden bepaald door de Vlaamse regering. Zij heeft dat nog niet gedaan. Art. 57/1 Eredienstendecreet.

⁴² Art. 58, § 2 Eredienstendecreet.

⁴³ Art. 58, § 2 Eredienstendecreet.

⁴⁴ Art. 58, § 2 Eredienstendecreet.

⁴⁵ Art. 58, § 2 Eredienstendecreet.

⁴⁶ GwH 14 juni 2012, nr. 77/2012, B.2.1.

dure voor de Raad van State⁴⁷, waarin de begunstigde van het oorspronkelijke besluit van de kerkraad, zich zag geconfronteerd met een gebrekkige toegang tot de rechter: in de hypothese dat de kerkraad het geschorste besluit handhaaft, en dit handhavingsbesluit tijdig verstuurt, zal de Vlaamse regering het gehandhaafde besluit bij gemotiveerd besluit kunnen vernietigen wegens schending van de wet of van het algemeen belang. Echter, is dit handhavingsbesluit niet (tijdig) verstuurd, is het geschorste besluit van rechtswege nietig. Tegen deze nietigheid van rechtswege kan de begunstigde van het geschorste besluit niet naar de Raad van State stappen. Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat dergelijke gevolgen van de nietigheid van rechtswege op discriminerende wijze afbreuk doen aan het fundamentele recht op toegang tot de rechter.⁴⁸

In haar arrest van 25 september 2014⁴⁹ oordeelt de Raad van State in navolging van het arrest van het Grondwettelijk Hof dat men moet nagaan wanneer de verzoeker kennis heeft kunnen nemen van de nietigheid van rechtswege. In onderhavig geval bleek niet uit het administratief dossier wanneer dit was gebeurd, nu niet kon worden afgeleid op welke datum precies het handhavingsbesluit werd overgemaakt aan de Vlaamse regering. Pas na een bijkomende vraag door de auditeur kon de rechtszoekende daarvan kennis krijgen. Bijgevolg begon de termijn van zestig dagen om tegen deze beslissing beroep aan te tekenen, pas op dat ogenblik te lopen voor de verzoekende partij. Het beroep tegen de nietigheid van rechtswege was bijgevolg ontvankelijk.⁵⁰

16. Overheidsopdrachten – Zowel de provinciegouverneur als het college van burgemeester en schepenen kunnen op voormelde wijze het besluit van de voorzitter en de secretaris van de Raad, die in bepaalde gevallen samen optreden in toepassing van artikel 39 (gunning van overheidsopdrachten) en steeds samen optreden in toepassing van artikel 40 (wijziging van overheidsopdrachten) van het Eredienstendecreet, schorsen.⁵¹ Een dergelijk schorsingsbesluit moet aan het bestuur van de eredienst worden verstuurd binnen dertig dagen⁵² na ontvangst van het opgevraagde dossier.⁵³ De reden voor deze bijzondere aanvang van deze schorsingstermijn is het feit dat de besluiten inzake overheidsopdrachten niet worden opgenomen in de notulen. Men kan zich afvragen op welke wijze de pro-

⁴⁷ RvS 19 juli 2011, nr. 214.697, Robeyns.

⁴⁸ GwH 14 juni 2012, nr. 77/2012, B.2.1.

⁴⁹ RvS 25 september 2014, nr. 228.531, Robeyns.

⁵⁰ RvS 25 september 2014, nr. 228.531, Robeyns.

⁵¹ Art. 62, § 1 Eredienstendecreet. Wij verwijzen naar Deel I, hoofdstuk 3.

⁵² Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezicht-houdende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats van zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn van dertig dagen vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 60 Eredienstendecreet).

⁵³ Art. 62, § 1 Eredienstendecreet.

vinciegouverneur en het college van burgemeester en schepenen kennis nemen van deze beslissing.

2. Vernietigingstoezicht

17. Toepassingsgebied – Indien het besluit van het kerkbestuur door werd gehandhaafd, of indien de Vlaamse regering zonder enige schorsing hiertoe gronden ziet, kan het besluit van de kerkraad door de Vlaamse regering worden vernietigd. In beginsel hoeft de vernietiging dus niet worden voorafgegaan door een schorsing, maar in de praktijk blijkt dat meestal deze volgorde wel wordt gerespecteerd. De vernietiging houdt een tenietdoening in van de beslissing van het bestuur van de erediensten door de toezichthoudende overheid.⁵⁴ Deze vernietiging werkt terug tot op de datum waarop het vernietigde besluit werd aangenomen.

18. Termijnen – De Vlaamse regering kan overgaan tot de vernietiging van een besluit van de kerkraad of van het centraal kerkbestuur op dezelfde gronden als waarop de provinciegouverneur en het college van burgemeester en schepenen dit besluit kunnen schorsen. Een vernietigingsbesluit wordt aan de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur overgemaakt binnen een termijn van dertig dagen⁵⁵, die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn binnengekomen of, in voorkomend geval, binnen een termijn van dertig dagen, die ingaat op de dag nadat het handhavingsbesluit bij de Vlaamse regering is binnengekomen. Deze vernietiging zal in de notulen vermeld in de rand van het betrokken besluit. De vernietiging zelf wordt onmiddellijk ter kennis gebracht door de Vlaamse regering aan de provinciegouverneur, de gemeenteoverheid, en het erkend representatief orgaan.⁵⁶

19. Overheidsopdrachten – Op diezelfde wijze kan de Vlaamse regering het besluit van de voorzitter en de secretaris van de Raad, die optreden in toepassing van de artikelen 39 (gunning van overheidsopdrachten) en 40 (wijziging van overheidsopdrachten) van het Eredienstendecreet, vernietigen.⁵⁷ Een dergelijk vernietigingsbesluit moet aan het bestuur van de eredienst worden verstuurd binnen dertig dagen na ontvangst van het opgevraagde dossier, dan wel binnen der-

⁵⁴ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1277.

⁵⁵ Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 60 Eredienstendecreet).

⁵⁶ Art. 59 Eredienstendecreet.

⁵⁷ Art. 62, § 1 Eredienstendecreet.

tig dagen na het binnenkomen van het handhavingsbesluit van bij de Vlaamse regering.⁵⁸

3. *Rechtszekerheid*

20. Goedkeuring jaarrekening = definitief – In het belang van de rechtszekerheid voorziet het Eredienstendecreet in de bepaling dat de goedkeuring van de jaarrekening inhoudt dat beslissingen van de kerkraad en van het centraal kerkbestuur, genomen in de loop van het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, en die niet werden opgevraagd, geschorst of vernietigd, niet langer vatbaar zijn voor schorsing of vernietiging.⁵⁹ Diezelfde bepaling is voorzien voor beslissingen van de voorzitter en de secretaris die gezamenlijk optreden.⁶⁰

B. KATHEDRALE KERKBESTUREN

21. De decreetgever heeft het nodig geacht een afzonderlijke regeling van administratief toezicht te voorzien voor de kathedrale kerkbesturen. Dit kan worden teruggebracht tot het feit dat de kathedrale kerk niet ressorteert onder een parochie maar onder het bisdom en derhalve onder het provinciale niveau.

1. *Schorsingstoezicht*

22. Net als bij de (centrale) kerkraad wordt een afschrift van de notulen van de vergaderingen van de kathedrale kerkraad binnen een termijn van twintig dagen, die ingaat op de dag na de vergadering, gelijktijdig aan de provinciegouverneur en de provincieoverheid overgemaakt. De schorsingsbevoegdheid ligt enerzijds bij de deputatie en anderzijds bij de provinciegouverneur. Wie bevoegd is, hangt af van de aard van de schending waartegen de toezichthoudende overheid dient op te treden.

23. Bevoegdheid deputatie bij schending provinciale of financiële belangen – De deputatie kan gemotiveerd schorsen indien het besluit van het kathedrale kerkbestuur het provinciale belang en, inzonderheid, de financiële belangen van de provincie schaadt.⁶¹ De provincie is in principe niet bevoegd om een besluit te schorsen louter op grond van een onwettigheid, tenzij dat besluit tevens de provinciale belangen hypothekeert. Deze schorsing kan slechts plaatsvinden binnen

⁵⁸ Art. 59 Eredienstendecreet.

⁵⁹ Art. 61, § 2 Eredienstendecreet.

⁶⁰ Art. 62, § 3 Eredienstendecreet.

⁶¹ Art. 58, § 1 Eredienstendecreet.

een termijn van dertig dagen⁶² die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciale overheid zijn binnengekomen.⁶³ Deze schorsing zal in de notulen vermeld worden in de rand van het betrokken besluit. Van de schorsing zelf wordt onmiddellijk kennisgegeven door de deputatie aan de provinciegouverneur.⁶⁴

24. Bevoegdheid provinciegouverneur bij schending wet of algemeen belang – De *provinciegouverneur* kan gemotiveerd schorsen indien het besluit van het kathedrale kerkbestuur de wet schendt of het algemeen belang schaadt. Ook deze schorsing kan slechts plaatsvinden binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn binnengekomen. Deze schorsing zal in de notulen vermeld worden in de rand van het betrokken besluit. Van de schorsing zelf wordt onmiddellijk kennisgegeven door de provinciegouverneur aan de provincieoverheid.⁶⁵

25. Intrekking of handhaving – Het besluit kan vervolgens door de kathedrale kerkraad worden ingetrokken of gemotiveerd gehandhaafd. Een handhaving van het geschorste besluit dient te gebeuren op gemotiveerde wijze, en binnen een termijn van honderd dagen die ingaat op de dag na het versturen van het schorsingsbesluit.⁶⁶ Het handhavingsbesluit dient, op straffe van nietigheid van het geschorste besluit, uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de Vlaamse regering te worden gestuurd met een afschrift aan de deputatie en de provinciegouverneur.⁶⁷

26. Geen gevolg aan schorsing = nietigheid van rechtswege – Het Eredienstendecreet voorziet geen regeling voor het geval waarin de kathedrale kerkraad geen handelingen stelt met betrekking tot het geschorste besluit. Wij leiden af uit de sanctie die is gekoppeld aan het niet overmaken van het gemotiveerde handhavingsbesluit aan de bevoegde instanties, en uit de interpretatie die het Grondwettelijk Hof heeft gegeven aan het artikel 58, § 2 Eredienstendecreet (zie *infra*), dat een stilzwijgen van het bestuur van de erediensten ten aanzien van een geschorst

⁶² In beginsel wordt de beslissing tot schorsing genomen op basis van de notulen (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2100/1, 16). In dit geval dient de termijn van 30 dagen vanaf ontvangst van de notulen te worden gerespecteerd. Deze termijn wordt evenwel gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats van zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 60 Eredienstendecreet).

⁶³ De wijze waarop deze kennisgevingen en verzendingen zouden moeten gebeuren, dient tot op heden te worden bepaald door de Vlaamse regering. Zij heeft dit nog niet gedaan. Art. 57/1 Eredienstendecreet.

⁶⁴ Art. 58, § 1, vierde lid Eredienstendecreet.

⁶⁵ Art. 72, § 2, vierde lid Eredienstendecreet.

⁶⁶ Art. 72, § 2 *in fine* Eredienstendecreet.

⁶⁷ Art. 72, § 2 *in fine* Eredienstendecreet.

besluit, de nietigverklaring ervan teweegbrengt bij het verstrijken van de termijn van honderd dagen.

27. Overheidsopdrachten – Zowel de provinciegouverneur als de deputatie kunnen op voormelde wijze het besluit van de voorzitter en de secretaris van de Raad, die samen optreden in toepassing van de artikelen 39 (gunning van overheidsopdrachten) en 40 (wijziging van overheidsopdrachten) van het Eredienstendecreet, schorsen.⁶⁸ Een dergelijk schorsingsbesluit moet aan de kathedrale kerkfabriek worden verstuurd binnen dertig dagen⁶⁹ na ontvangst van het opgevraagde dossier.⁷⁰

2. Vernietigingstoezicht

28. Algemeen – De vernietiging houdt een verwijdering in van de beslissing van het bestuur van de erediensten door de toezichthoudende overheid uit het rechtssysteem.⁷¹ Deze vernietiging heeft retroactieve werking. De vernietiging hoeft niet te worden voorafgegaan door een schorsing.

29. Gronden van nietigverklaring – De Vlaamse regering kan overgaan tot de vernietiging van een besluit van de kathedrale kerkraad op dezelfde gronden als waarop de provinciegouverneur en het college van burgemeester en schepenen dit besluit kunnen schorsen. Een vernietigingsbesluit wordt aan de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur overgemaakt binnen een termijn van dertig dagen⁷² die ingaat op de dag nadat de notulen bij de provinciegouverneur zijn binnengekomen of, in voorkomend geval, binnen een termijn van dertig dagen die ingaat op de dag nadat het handhavingsbesluit bij de Vlaamse regering is binnengekomen. Deze vernietiging zal in de notulen vermeld worden in de rand van het betrokken besluit. De vernietiging zelf wordt onmiddellijk ter kennis gebracht door de Vlaamse regering aan de provinciegouverneur en de provincieoverheid.⁷³

⁶⁸ Art. 76, § 2 Eredienstendecreet.

⁶⁹ Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn van dertig dagen vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 60 Eredienstendecreet).

⁷⁰ Art. 62, § 1 Eredienstendecreet.

⁷¹ J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, m.m.v. T. DE PELSMAEKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 1277.

⁷² Deze termijn wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichthoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichthoudende overheid. Een nieuwe termijn vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen (art. 74 Eredienstendecreet).

⁷³ Art. 73, tweede lid Eredienstendecreet.

30. Overheidsopdrachten – Op diezelfde wijze kan de Vlaamse regering het besluit van de voorzitter en de secretaris van de Raad, die optreden in toepassing van de artikelen 39 (gunning van overheidsopdrachten) en 40 (wijziging van overheidsopdrachten) van het Eredienstendecreet, vernietigen.⁷⁴ Een dergelijk vernietigingsbesluit moet aan het bestuur van de eredienst worden verstuurd binnen dertig dagen na ontvangst van het opgevraagde dossier, dan wel binnen dertig dagen na het binnenkomen van het handhavingsbesluit van bij de Vlaamse regering.⁷⁵

III. BIJZONDER ADMINISTRATIEF TOEZICHT

31. Het “bijzonder administratief toezicht” bestaat naast het algemeen administratief toezicht, en houdt een toezicht *a priori* in. Het betreft alternatieve maatregelen van controle door de toezichthoudende overheid op de gedecentraliseerde instantie. De toepasselijkheid van bijzonder administratief toezicht sluit overigens de toepassing van het algemeen administratief toezicht uit.⁷⁶

Het bijzonder administratief toezicht strekt zich zowel tot de wettigheid als de opportuniteit van de te nemen beslissing. Maatregelen die behoren tot het bijzonder administratief toezicht zijn onder andere het voorafgaand advies, de machtiging en de goedkeuring. We bespreken het bijzonder administratief toezicht per geval waarin dergelijk toezicht is voorzien.

A. MEERJARENPLAN

32. Begrip – De meerjarenplannen omvatten de financiële afspraken tussen de kerkfabriek en een gemeente voor een periode van zes jaar. Een meerjarenplan dient te worden opgemaakt binnen de zes maanden van de installatie van de gemeenteraad na de gehele vernieuwing van deze raad. Een meerjarenplan kan worden herzien tijdens de periode waarvoor deze is opgemaakt.⁷⁷ De meerjarenplannen en de wijzigingen hieraan worden onderworpen aan twee vormen van bijzonder administratief toezicht: de advisering door het erkend representatief orgaan, en de goedkeuring door de gemeenteraad.

33. Advies van het erkend representatief orgaan – In de eerste plaats moet aan deze plannen een advies van het erkend representatief orgaan voorafgaan.⁷⁸ Het erkend representatief orgaan dient een advies te versturen aan de gemeenteraad

⁷⁴ Art. 76, § 1 Eredienstendecreet.

⁷⁵ Art. 76, § 1 Eredienstendecreet.

⁷⁶ A. DE BECKER, “Algemeen bestuurlijk toezicht als regel en wat met de uitzonderingen” in X, *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 10.

⁷⁷ Art. 41 Eredienstendecreet.

⁷⁸ Art. 43 Eredienstendecreet.

binnen een termijn van vijftig dagen, die ingaat op de dag na het binnenkomen bij het erkend representatief orgaan van de meerjarenplannen. Indien een dergelijk advies niet of niet tijdig werd ingediend, wordt dit advies geacht gunstig te zijn.⁷⁹ Men dient er rekening mee te houden dat het Eredienstendecreet aan dit advies geen bindende kracht verleent.⁸⁰ Zodoende maakt het advies een voorbereidende handeling uit ten aanzien van de uiteindelijke beslissing. De beslissende overheid kan, in geval van onwettigheden in dit advies, hiervoor rechtstreeks worden aangesproken in het kader van een beroep tegen de uiteindelijke beslissing. De beslissende overheid is immers verantwoordelijk voor de zorgvuldige voorbereiding van de eindbeslissing.⁸¹

34. Goedkeuring door de gemeenteraad – In de tweede plaats dient de gemeenteraad haar goedkeuring te geven aan de plannen. Het centraal kerkbestuur dan wel de kerkraad verzoekt om overleg met de gemeenteraad met betrekking tot de meerjarenplannen.⁸² Zij beschikt over drie opties: ofwel keurt zij goed, ofwel keurt zij niet goed, ofwel past zij de plannen aan aan wat in het overleg met de gemeenteoverheid werd besproken. Indien de gemeenteraad gebruik maakt van de derde mogelijkheid, dient zij de aanpassingen in elk geval te beperken tot wat in het voorafgaande overleg werd gesignaleerd als problematisch. Een gemeenteraad of provincieraad kan zodoende geen nieuwe bezwaren opwerpen.⁸³

De beslissing van de gemeenteraad moet worden gegeven binnen een termijn van honderd dagen die ingaat ofwel op de dag na ontvangst van het advies van het erkend representatief orgaan bij de gemeenteoverheid ofwel op de dag na het verstrijken van de termijn van vijftig dagen.⁸⁴ Dit besluit wordt uiterlijk de laatste dag van deze termijn verzonden aan de provinciegouverneur, het centraal kerkbestuur, de kerkfabrieken in kwestie en het erkend representatief orgaan. Bij ontstentenis van een besluit binnen de termijn van honderd dagen, wordt de gemeenteraad geacht zijn goedkeuring aan de meerjarenplannen te hebben verleend.⁸⁵

35. Georganiseerd administratief beroep – Hoewel dit geen onderdeel meer uitmaakt van het bijzonder toezicht, past het om de beroepsprocedure tegen dit goedkeuringsbesluit van de gemeente- of provincieraad toe te lichten.⁸⁶ Tegen het

⁷⁹ Art. 43, tweede lid Eredienstendecreet.

⁸⁰ Indien het advies bindende kracht zou hebben, zou een rechtszoekende zich rechtstreeks tegen de adviesverlener kunnen richten. S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 413.

⁸¹ S. DENYS, *Advisering in het bestuursrecht*, Brugge, die Keure, 2013, 413.

⁸² Art. 33, tweede lid Eredienstendecreet.

⁸³ Omzendbrief BB2013/01 van 1 maart 2013, Boekhouding besturen van de eredienst, BS 19 april 2013.

⁸⁴ Art. 43, derde lid Eredienstendecreet.

⁸⁵ Art. 43 *in fine* Eredienstendecreet.

⁸⁶ Voor een grondige bespreking van het georganiseerd administratief beroep verwijzen wij naar het proefschrift van Joke GORIS: J. GORIS, *Georganiseerde bestuurlijke beroepen*, Brugge, die Keure, 2012, 888 p.

besluit van de gemeenteraad kan beroep worden ingesteld overeenkomstig artikel 44 Eredienstendecreet bij de provinciegouverneur. Dit beroep maakt een georganiseerd administratief beroep uit, hetgeen bijgevolg moet worden uitgeput alvorens een belanghebbende partij⁸⁷ een beroep kan instellen bij de Raad van State. Het beroep moet worden ingesteld binnen een termijn van 30 dagen vanaf de ontvangst van het gemeente- of provincieraadsbesluit. De provinciegouverneur beschikt over een termijn van dertig dagen om zijn beslissing te nemen. Hij kan trouwens in het kader van dergelijk beroep het meerjarenplan aanpassen. Indien de provinciegouverneur niets (tijdig) onderneemt, wordt het beroep automatisch ingewilligd, wordt bijgevolg de goedkeuring/verwerping/wijziging vernietigd. Dit komt ons merkwaardig voor gezien de decreetgever geen voorkeur heeft gegeven aan de autonomie van de gemeente. Nochtans oordeelde het Arbitragehof dat indien de decreetgever voorziet in een beroep voor de toezichthoudende overheid en een gevolg wil verbinden aan het overschrijden van de termijn waarbinnen de beroepsinstantie uitspraak kan, dat gevolg enkel kan zijn dat de bestreden beslissing volle uitwerking krijgt.⁸⁸ Hierbij verwijst het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk naar het beginsel van de bestuursautonomie dat zich er tegen verzet dat een beslissing ten gevolge van het uitblijven van een beslissing van de toezichthoudende overheid, haar rechtskracht zou verliezen.⁸⁹ Ten slotte mag niet uit het oog worden verloren dat op iedere beslissing van een overheid een vermoeden van wettigheid rust.

Binnen een termijn van dertig dagen kan tegen dit besluit van de provinciegouverneur een beroep worden ingesteld bij de Vlaamse regering. De Vlaamse regering beschikt vervolgens over een termijn van dertig dagen om haar beslissing te nemen. Indien de regering niets (tijdig) onderneemt, wordt het beroep automatisch ingewilligd, wordt het besluit van de provinciegouverneur vernietigd, en herleeft vervolgens de beslissing van de gemeenteraad of provincieraad.

De keuze van de decreetgever om het beroep in geval van stilzwijgen automatisch in te willigen, wordt nergens verantwoord. Deze keuze maakt overigens een uitzondering uit op de regeling inzake de meeste georganiseerde administratieve beroepen. De Raad van State wees in haar advies op de nadelen van een dergelijk mechanisme. De nadelige gevolgen hebben volgens de Raad van State betrekking op de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van de beslissing.⁹⁰ Bovendien impliceert een dergelijk procedé dat een beslissing zou worden genomen zonder enige zorgvuldige voorbereiding en afweging van de betrokken belangen, wat op zijn

⁸⁷ Het Eredienstendecreet stelt geen beperkingen aan wie een dergelijk beroep kan instellen. Bijgevolg kan ook het centraal bestuur of het erkend representatief orgaan een dergelijk beroep instellen. Omzendbrief BB2013/01 van 1 maart 2013, Boekhouding besturen van de eredienst, BS 19 april 2013.

⁸⁸ Arbitragehof 19 juni 2002, nr. 99/2002, overw. B.10.

⁸⁹ Arbitragehof 19 juni 2002, nr. 99/2002, overw. B.10.

⁹⁰ *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1961/1, 47.

beurt repercussies heeft voor de formele motivering. Wij kunnen ons in dat opzicht aansluiten bij het advies van de Raad van State.

Terecht merkt de Raad van State op dat een dergelijk mechanisme geen soelaas biedt indien meerdere entiteiten, met tegenstrijdige belangen, een beroep zouden hebben ingediend.

Ter verdediging van dit mechanisme kan worden gewezen op artikel 14, § 3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Krachtens dit artikel kan een rechtszoekende een beslissing van de administratieve overheid uitlokken: door een aangetekende aanmaning te versturen aan de administratieve overheid, begint een termijn van vier maanden te lopen voor deze overheid. Indien er binnen die termijn geen beslissing is getroffen zal het stilzwijgend van de overheid worden beschouwd als een afwijzende beslissing, vatbaar voor beroep bij de Raad van State.⁹¹

Overigens geldt in hoofde van de bestuurlijke overheid het beginsel van behoorlijk bestuur van redelijkheid, krachtens dewelke een normaal voorzichtige overheid haar beslissing dient te nemen binnen een redelijke termijn.⁹²

B. BUDGET

36. De besturen van de erediensten dienen jaarlijks een budget op te maken op basis van het goedgekeurde meerjarenplan, en bezorgen die voor 30 juni aan het centraal bestuur. Een budget maakt eveneens het voorwerp uit van twee vormen van bijzonder toezicht, met name het advies van het representatief orgaan van de eredienst, en de goedkeuring door de gemeente- of provincieraad.

37. **Advies van het erkend representatief orgaan** – De budgetten worden onderworpen aan het advies van het erkend representatief orgaan alvorens zij worden ingediend, vóór 1 oktober, bij de gemeenteoverheid.⁹³ Aan het advies van het erkend representatief orgaan zijn vreemd genoeg geen decretale vereisten gesteld, noch inzake termijnen, noch inzake sancties. Nu het advies ook niet op straffe van nietigheid is voorgeschreven, zal een ontstentenis hiervan geen gevolgen ressorteren op het budget in kwestie. Dit blijkt tevens uit het feit dat een ontstentenis van het advies van het erkend representatief orgaan voor de meerjarenplannen, leidt tot een vermoeden van gunstig advies.

38. **Aktenaam of goedkeuring door de gemeenteraad** – Wat de tweede vorm van bijzonder administratief toezicht betreft, voorziet het decreet in twee hypothesen. Men moet een onderscheid maken tussen het budget dat past in het goedgekeurde meerjarenplan, en het budget dat daar niet in past.

⁹¹ Zie *mutatis mutandis* Arbitragehof 19 juni 2002, nr. 99/2002, overw. B.11.

⁹² Antwerpen 23 september 2008, *TFR* 2009, 201-206.

⁹³ Art. 47 Eredienstendecreet.

Indien het budget in het meerjarenplan past zal de gemeenteraad binnen een termijn van vijftig dagen vanaf ontvangst van dit budget, hiervan akte nemen.⁹⁴ Er wordt in deze hypothese geen goedkeuring vereist van de gemeenteraad. Het decreet voorziet geen sanctie voor het geval van ontstentenis van deze aktenaam. Naar analogie met de regeling inzake de meerjarenplannen heeft een ontstentenis van aktenaam ons inziens geen gevolgen.

Indien het budget evenwel niet past binnen het meerjarenplan, zal de gemeenteraad zich binnen een termijn van vijftig dagen vanaf ontvangst van dit budget, hierover een besluit moeten nemen. Nu dit *in se* een wijziging betreft van het meerjarenplan, herleeft hier als het ware het goedkeuringstoezicht van de gemeente. Binnen voormelde termijn kan de gemeenteraad dan wel zijn goedkeuring verlenen, dan wel zijn goedkeuring weigeren, dan wel het budget aanpassen. De gemeenteraad maakt dit besluit over aan de provinciegouverneur, het centraal kerkbestuur, de betrokken kerkfabrieken en het erkend representatief orgaan. De gemeenteraad kan het budget weliswaar aanpassen aan het meerjarenplan, *“behalve wat de kosten betreft die betrekking hebben op het vieren van de eredienst”*.⁹⁵ De decreetgever geeft geen verklaring aan de zinsnede in kwestie. We kunnen maar vermoeden dat hij zich zodoende heeft willen behoeden voor een schending van de vrijheid van erediensten. De vraag rijst dan wel hoever men kan gaan in de interpretatie van *“het vieren van de eredienst”*, wat immers voor kerkdiensten de stok achter de deur vormt om hun budget alsnog goedgekeurd te krijgen. Immers, maakt het voorzien van een lokaal voor de catechese een *“vieren van de eredienst”* uit? Maken isolatiewerken aan het kerkgebouw een vorm uit van *“vieren van de eredienst”*? Indien ja, dan worden deze elementen vrijgesteld van enig administratief toezicht.

De Omzendbrief BB 2013/1 licht toe dat in de hypothese dat het meerjarenplan gewijzigd is, maar nog niet werd goedgekeurd, en bijvoorbeeld het voorwerp uitmaakt van een beroepsprocedure, dat dan de gemeente of provincieraad de budgetten kan aanpassen overeenkomstig het vroegere, wel goedgekeurde meerjarenplan.⁹⁶

De gemeenteraad maakt haar beslissing over aan de provinciegouverneur, het centraal kerkbestuur, de kerkfabrieken in kwestie en het erkend representatief orgaan. Bij ontstentenis van een beslissing van de gemeenteraad binnen vijftig dagen wordt zij geacht haar goedkeuring te hebben verleend.⁹⁷ De stilzwijgende goedkeuring van het budget maakt geen anomalie uit. Ook in het OCMW-decreet wordt een gelijkaardige stilzwijgende goedkeuring voorzien.⁹⁸

⁹⁴ Art. 48 Eredienstendecreet.

⁹⁵ Art. 49, eerste lid Eredienstendecreet.

⁹⁶ Omzendbrief BB2013/01 van 1 maart 2013, Boekhouding besturen van de eredienst, BS 19 april 2013.

⁹⁷ Art. 49, § 1, derde lid Eredienstendecreet.

⁹⁸ Art. 150, derde lid OCMW-decreet.

39. Georganiseerd administratief toezicht – Tegen het besluit van de gemeenteraad kan men eveneens administratief beroep instellen bij de provinciegouverneur. Ook dit maakt een georganiseerd administratief beroep uit, en moet derhalve worden uitgeput alvorens men een schorsing- of vernietigingsberoep kan indienen bij de Raad van State. Het beroep bij de provinciegouverneur moet worden ingesteld binnen dertig dagen nadat de kerkfabriek dit besluit heeft ontvangen. De provinciegouverneur zal uitspraak doen over het beroep binnen een termijn van dertig dagen. Bij ontstentenis van een tijdig besluit zal het beroep geacht worden te zijn ingewilligd.

De decreetgever heeft niet voorzien in een bijkomend beroep tegen het besluit van de provinciegouverneur bij de Vlaamse regering. Hieraan wordt geen verklaring gegeven. Bij gebrek aan een georganiseerd administratief toezicht bij de Vlaamse regering tegen het beroepsbesluit van de provinciegouverneur, moet worden aangenomen dat tegen dit besluit rechtstreeks een beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State.

40. Budgetwijziging – Voor budgetwijzigingen geldt een identieke regeling als voor de budgetten.⁹⁹

C. JAARREKENING

41. Begrip – Een derde object van het bijzonder bestuurlijk toezicht zijn de jaarrekeningen. Jaarlijks dient de kerkraad de jaarrekening van het voorgaande jaar van de kerkfabriek vast te stellen en in te dienen bij het centraal kerkbestuur.¹⁰⁰ Het administratief toezicht is tweeledig: de jaarrekeningen worden geadviseerd door de gemeenteraad en goedgekeurd door de provinciegouverneur.¹⁰¹

42. Advies door de gemeenteraad – De jaarrekeningen worden overgemaakt vóór 1 mei aan het gemeentebestuur en aan de provinciegouverneur. De gemeenteraad beschikt vanaf de dag na ontvangst van de rekeningen over een termijn van vijftig dagen om haar advies hierover te formuleren, en dit advies te versturen aan de provinciegouverneur. Bij ontstentenis van een dergelijk advies wordt dit geacht gunstig te zijn.¹⁰²

43. Goedkeuring door de provinciegouverneur – Vanaf ontvangst van de rekeningen beschikt de provinciegouverneur over een termijn van tweehonderd

⁹⁹ Art. 50 Eredienstendecreet.

¹⁰⁰ Art. 54 Eredienstendecreet.

¹⁰¹ Art. 55, § 2 Eredienstendecreet.

¹⁰² Art. 55, § 2, tweede lid Eredienstendecreet.

dagen¹⁰³ om hieraan zijn goedkeuring te geven en de bedragen vast te stellen. Indien hij binnen deze periode geen besluit heeft verstuurd naar het centraal kerkbestuur, wordt de jaarrekening geacht te zijn goedgekeurd. Deze beslissing wordt meegedeeld aan de gemeenteoverheid, de kerkfabriek, de penningmeester en het erkend representatief orgaan.¹⁰⁴

44. Georganiseerd administratief toezicht – Er is geen georganiseerd administratief beroep voorzien tegen het (goedkeurings)besluit van de provinciegouverneur. Dit is enigszins bevreemdend, gelet op de uitgebreide procedures voorzien voor de meerjarenplannen en zelfs voor de budgetten. Deze keuze wordt niet verantwoord door de decreetgever. Tegen een (stilzwijgende) goedkeuring van de provinciegouverneur is de rechtzoekende dan ook verplicht om beroep in te stellen bij de Raad van State. Desgevallend leent deze beslissing zich nog tot een schorsing of vernietiging door de Vlaamse regering in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht.

D. AANVAARDING VAN LEGATEN

45. Begrip – Een laatste voorwerp van het bijzonder administratief toezicht zijn de legaten. Legaten worden in principe aanvaard door de kerkraad.¹⁰⁵ Tegen een dergelijke aanvaarding kan een eventuele belanghebbende wel, binnen een termijn van dertig dagen na de beslissing van de kerkraad, bezwaar indienen bij de Vlaamse regering. Bij gebrek aan bezwaar is de aanvaarding van het legaat definitief.

46. Goedkeuring door Vlaamse regering – Indien een bezwaar werd ingediend tegen een aanvaarding binnen een termijn van dertig dagen, wordt dit besluit onderworpen aan de goedkeuring door de Vlaamse regering. Binnen een termijn van vijftig dagen vanaf de ontvangst van het bezwaar zal de Vlaamse regering het legaat aanvaarden, verwerpen of verminderen. Ze maakt haar besluit binnen deze termijn over aan de bezwaarindiener, de kerkfabriek, de gemeenteoverheid en het erkend representatief orgaan. Bij ontstentenis van reactie van de Vlaamse regering binnen deze termijn wordt het bezwaar geacht te zijn aanvaard, en moet het legaat worden verworpen.

¹⁰³ In Omzendbrief 2013/1 wordt aangegeven dat deze termijn pas, zoals bepaald in art. 60 Eredienstendecreet, wordt gestuit door de verzending van een aangetekende brief waarbij de toezichhoudende overheid het betrokken dossier opvraagt of bijkomende inlichtingen inwint. Eenzelfde stuiting vindt plaats van zodra een klacht wordt ingediend bij aangetekende zending bij de toezichhoudende overheid. Een nieuwe termijn vangt aan de dag na ontvangst van het dossier of van de aanvullende inlichtingen. Omzendbrief BB2013/01 van 1 maart 2013, *Boekhouding besturen van de eredienst*, BS 19 april 2013.

¹⁰⁴ Art. 55, § 2 *in fine* Eredienstendecreet.

¹⁰⁵ Art. 37 Eredienstendecreet.

IV. DWANGTOEZICHT

47. Beperkt toepassingsgebied – De derde vorm van administratief toezicht van toepassing op de besturen van de erediensten, is het dwangtoezicht. Dit toezicht, de meest indringende inmenging door de toezichthoudende overheid in de bevoegdheden van het gedecentraliseerd bestuur, moet worden begrepen als *“de handelingen waarbij de toezichthoudende overheid het verzuim van het ondergeschikt orgaan opvangt, hetzij door haar eigen wil in de plaats te stellen van die van het orgaan (maatregel van ambtswege), hetzij door het aanstellen van een persoon (bijzondere commissaris) die in de plaats van het in gebreke blijvend ondergeschikt orgaan zal optreden.”*¹⁰⁶ Een dergelijk toezicht kan slechts worden gebruikt indien de wet dit toestaat. Zij kan enkel tot doel hebben de naleving van de wet af te dwingen en mag derhalve niet worden gebruikt om controle uit te oefenen op de opportuniteit van een beslissing.¹⁰⁷

Het eredienstendecreet voorziet in een dwangtoezicht in twee situaties, afhankelijk van het betrokken bestuursorgaan.

48. Dwangtoezicht ten aanzien van kerkraad of centraal kerkbestuur – Indien schriftelijke waarschuwingen waren gegeven aan een bepaalde kerkraad of centraal kerkbestuur en indien deze in gebreke blijft hieraan gevolg te geven, kan de provinciegouverneur een of meer commissarissen sturen, op kosten van de leden van de kerkraad dan wel de leden van het centraal kerkbestuur. Deze commissarissen krijgen ofwel de opdracht om inlichtingen te verzamelen, dan wel maatregelen ten uitvoer te brengen die bij wetten, decreten, algemene reglement en besluiten van de verschillende overheden zijn voorgeschreven.¹⁰⁸ Van dit dwangtoezicht wordt onmiddellijk kennisgegeven aan het erkend representatief orgaan en aan het college van burgemeester en schepenen.¹⁰⁹ Het college van burgemeester en schepenen noch het Vlaams Gewest beschikken over een gelijkaardige bevoegdheid. Zoals reeds gezegd mag dit toezicht niet gebruikt worden ter beoordeling van de opportuniteit van een bepaalde beslissing van het betrokken bestuur. Dit kan enkel worden gebruikt in het kader van een wettigheidscontrole.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof de mogelijkheden van de provinciegouverneur in het kader van het dwangtoezicht gedeeltelijk aan banden heeft gelegd. Het Grondwettelijk Hof heeft uitspraak gedaan, in het kader van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, over de maatregelen die commissarissen konden uitvoeren indien kerkfabrieken zich niet schikten naar de instructies van de provinciegouverneur. Een dergelijke inmenging van de provinciegouverneur, door commissarissen de opdracht te

¹⁰⁶ A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2009, 109. 119.

¹⁰⁷ RvS 20 september 2004, nr. 135.081, OCMW Wingene en Gemeente Wingene.

¹⁰⁸ Art. 63, eerste lid Eredienstendecreet.

¹⁰⁹ Art. 63, tweede lid Eredienstendecreet.

geven om maatregelen ten uitvoer te brengen, moet in overeenstemming zijn met de autonome werking van een kerkfabriek. Het Grondwettelijk Hof bepaalt uitdrukkelijk dat de daden van dwangbeheer en meer bepaald het ingrijpen in de werking van een kerkbestuur steeds aan het volgende moet worden getoetst:

“Wanneer de decreetgever een maatregel neemt die moet worden beschouwd als een inmenging in het recht van de erkende erediensten om hun werking autonoom te regelen, dient het Hof na te gaan of die inmenging verantwoord is. Opdat de inmenging verenigbaar is met de vrijheid van godsdienst en de met de vrijheid van eredienst, is vereist dat de maatregel het voorwerp uitmaakt van een voldoende toegankelijke en precieze regeling, dat hij een wettig doel nastreeft en dat hij nodig is een democratische samenleving, wat inhoudt dat de inmenging moet beantwoorden aan ‘een dwingende maatschappelijke behoefte’ en dat er een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen het nagestreefte wettige doel, enerzijds, en de beperking van die vrijheden, anderzijds.”¹¹⁰

De provinciegouverneur en diens commissarissen dienen bij hun optreden te handelen met respect voor de werkingsautonomie van de kerkfabrieken. De werkingsautonomie kan niet onbeperkt worden ingeroepen. De inmenging, die beantwoordt aan de maatschappelijk behoeften, is toegestaan.

49. Dwangtoezicht ten aanzien van de kathedrale kerkraad – Een gelijkaardige regeling is getroffen voor de tweede vorm van dwangtoezicht, met name ten aanzien van de kathedrale kerkraad.¹¹¹ In dat geval wordt het dwangtoezicht ter kennis gebracht van het erkend representatief orgaan, en van de bestendige deputatie van de betrokken provincie.¹¹²

V. BESLUIT: ADMINISTRATIEF TOEZICHT ALS EEN VORM VAN RECHTSBESCHERMING

50. Vrijblijvend karakter – Het administratief toezicht verstrekt een bijkomend instrument van rechtsbescherming aan de rechtszoekende. Deze kan immers bij de toezichthoudende overheid klacht indienen, en deze zodoende vragen gebruik te maken van haar vernietigings- of schorsingsbevoegdheid, wegens schending van een gemeentelijk of provinciaal belang, dan wel een wettelijke bepaling of het algemeen belang. Niettemin houdt deze klacht geen enkele verplichting in in hoofde van de toezichthoudende overheid om hierop te reageren, of in te gaan.¹¹³

¹¹⁰ GwH 29 juli 2010, nr. 93/2010, overw. B.8.

¹¹¹ Art. 77, eerste lid Eredienstendecreet.

¹¹² Art. 77, tweede lid Eredienstendecreet.

¹¹³ Een dergelijke verplichting is wel voorzien bv. in art. 261 van het OCWM-decreet. Krachtens het betrokken artikel heeft de toezichthoudende overheid de decretale verplichting de klacht-

Gelet op dit vrijblijvende karakter van een dergelijk beroep heeft het administratief toezicht voor de gewone rechtszoekende een beperktere waarde.

51. Laagdrempelig beroep – Het administratief toezicht heeft daarenboven een laagdrempelig karakter ten aanzien van de rechtszoekende. De beperkte vormvereisten die aan een dergelijk beroep worden gesteld en de ruime marge voor de aard van de bezwaren (de bezwaren mogen zowel de opportuniteit als de wettigheid betreffen), maken dit een toegankelijke, democratische en relatief weinig complexe vorm van rechtsbescherming.

52. Bijkomende beroepsmogelijkheid met stuitende werking – Nochtans houdt het instellen van een administratief toezicht wel degelijk voordelen in voor de rechtszoekende. Het beroep bij de toezichthoudende overheid maakt een niet-georganiseerd beroep uit, en moet derhalve niet worden uitgeput alvorens men een beroep kan instellen bij de Raad van State.¹¹⁴ Anderzijds kan het instellen van een beroep bij de toezichthoudende overheid wel een stuitend effect hebben voor het inleiding van een vordering bij de Raad van State. In zijn arrest van 13 februari 2001 heeft de Raad in haar Algemene Vergadering hieromtrent geoordeeld:

“Overwegende dat de termijn om een annulatieberoep in te stellen wordt gestuit ten voordele van degene die een bezwaar indient bij de toezichthoudende overheid die bevoegd is om het algemeen toezicht uit te oefenen, op voorwaarde dat dit bezwaar wordt ingediend vóór het verstrijken van de beroepstermijn en vóór het verstrijken van de termijn waarover de toezichthoudende overheid voor de uitoefening van haar schorsing- en vernietigingsbevoegdheid beschikt;”¹¹⁵

Voorwaarden voor deze stuitende werking zijn wel dat het beroep bij de bevoegde toezichthoudende overheid moet zijn ingesteld¹¹⁶, en dat het beroep gegrond is op juridische motieven en ertoe strekt de schorsing of vernietiging van het bestreden besluit teweeg te brengen. De stuitende werking duurt voort tot aan de mededeling aan de bezwaarindiener van het gevolg aan zijn bezwaar. De rechtszoekende beschikt derhalve over een volwaardige bijkomende beroepsinstantie die hij nuttig kan uitputten alvorens zich tot de Raad van State te richten.

indiener op de hoogte te houden van de evolutie van zijn klacht, alsmede van het resultaat ervan. Nu het Eredienstendecreet niet in een dergelijke rapporteringsverplichting voorziet, moet met de meerderheidsopvatting worden aangenomen dat de toezichthoudende overheid niet verplicht is om op de klacht te antwoorden (J. GORIS, “Het georganiseerd bestuurlijk beroep in het Gemeente- en Provinciedecreet” in X, *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Brugge, die Keure, 2010, 42 (voetnoot 17)).

¹¹⁴ K. WAUTERS, *Het administratief beroep*, Antwerpen, Maklu, 2008, 271-272.

¹¹⁵ RvS 13 februari 2001, nr. 93.290, Van Middel, *T.Gem.* 2001, 263, noot DUJARDIN.

¹¹⁶ RvS 14 december 2001, nr. 1818.868, Lejeune.