

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.972 van 10 juni 2026
in de zaak A. 247.599 /IX-10.914**

In zake: de VZW FACULTEIT VOOR PROTESTANTSE THEOLOGIE EN RELIGIESTUDIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Christophe Vangeel
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Lange Lozanastraat 24
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de NEDERLANDS-VLAAMSE ACCREDITATIEORGANISATIE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Leandra Decuyper
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

Partij in gedwongen tussenkomst:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dirk Vanheule
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 10 april 2026, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van:

“1. Het besluit na bezwaar houdende negatieve accreditatie van de bacheloropleiding in de protestantse theologie en religiestudies (FPTR) met ken-

merk NVAOVL20260294, dossiernummer VL13025325, definitief vastgesteld op 25 februari 2026;

2. Het besluit na bezwaar houdende negatieve accreditatie van de masteropleiding in de protestantse theologie en religiestudies (FPTR) met kenmerk NVAOVL20260294, dossiernummer VL13025225, definitief vastgesteld op 25 februari 2026.”

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 266.065 van 18 maart 2026 is de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

Bij beschikking van 14 april 2026 werd de procedurekalender vastgesteld.

De verwerende partij heeft een nota met opmerkingen en een administratief dossier ingediend.

De door de verzoekende partij in gedwongen tussenkomst geroepen partij heeft een verzoekschrift tot gedwongen tussenkomst ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2026, om 10.30 uur.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Christophe Vangeel, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Leandra Decuyper, die verschijnt voor de verwerende partij

en advocaat Dirk Vanheule, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster, de Faculteit voor Protestantse Theologie en Religiestudies (FPTR), is een ambtshalve geregistreerde instelling voor hoger onderwijs die de graden van bachelor, master en doctor mag verlenen in het studiegebied ‘godsdienstwetenschappen’.

3.2. De verwerende partij, de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO), is de accreditatieorganisatie in de zin van artikel I.3, 3°, van de Codex Hoger Onderwijs (CHO), namelijk “de organisatie die bij internationaal verdrag aangewezen is om de accreditatie van opleidingen te verlenen, de toets nieuwe opleiding en de instellingsreview uit te voeren”.

Bedoeld “internationaal verdrag” is het verdrag tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden ‘inzake de accreditatie van opleidingen in het Vlaams en Nederlands hoger onderwijs’ van 3 september 2003 (“het accreditatieverdrag”), dat voor de Vlaamse Gemeenschap is goedgekeurd bij decreet van 2 april 2004 (*BS* 18 mei 2004 en 12 november 2004), zoals gewijzigd bij protocol van 12 december 2012 en 16 januari 2013, goedgekeurd bij decreet van 29 december 2013 (*BS* 18 maart 2014).

3.3. Op 2 juni 2023 ontvangt de verwerende partij een accreditatie-aanvraag van verzoekster voor de opleidingen bachelor en master in de protestantse theologie en religiestudies.

De beoordeling van de opleidingen leidt voor elk ervan tot een “positief besluit opleidingsaccreditatie met een beperkte geldigheidsduur van twee jaar”, hetgeen betekent dat volgens de NVAO “op basis van het beoordelingsrapport [...] onvoldoende geborgd wordt dat de kwaliteitskenmerken, vermeld in artikel II.170/1, in de opleiding aanwezig zijn” (artikel II.170/18, § 4, 2°, CHO).

3.4. Op 28 januari 2025 ontvangt de NVAO een aanvraag voor de beoordeling van de opleidingen bachelor en master in de protestantse theologie en religiestudies van de FPTR. Het betreft een beoordeling *ex* artikel II.170/18, § 4, 3°, CHO na de eerder genomen positieve accreditatiebesluiten met beperkte geldigheidsduur.

De herbeoordeling resulteert zowel voor de bachelor- als voor de masteropleiding op 25 februari 2026 in een negatief accreditatiebesluit.

Dat zijn de thans bestreden beslissingen.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie en standpunt van de partijen

4. In arrest nr. 266.065 van 18 maart 2026, waarbij uitspraak werd gedaan over de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, is de vraag over de bevoegdheid van de Raad van State om van de zaak kennis te nemen als volgt opgeworpen:

“De bevoegdheid van de Raad van State om van de voorliggende zaak kennis te nemen is verre van duidelijk, nu de bestreden beslissingen op het eerste gezicht niet uitgaan van een Belgische administratieve overheid, maar van een supranationale organisatie met rechtspersoonlijkheid naar

Nederlands recht, daartoe belast bij het verdrag van 3 september 2003 tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden ‘inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs’.”

5. Verzoekster geeft in het inleidend verzoekschrift de volgende redenen aan om de rechtsmacht van de Raad van State te bepleiten:

“(i) De NVAO is weliswaar formeel een supranationale organisatie met rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht, opgericht bij het verdrag van 3 september 2003 tussen de Vlaamse Gemeenschap van België en het Koninkrijk der Nederlanden inzake de accreditatie van opleidingen binnen het Vlaamse en Nederlandse hoger onderwijs. Haar hoedanigheid als bij verdrag opgerichte organisatie sluit echter niet uit dat zij, wanneer zij optreedt in een specifieke hoedanigheid en op grond van een specifieke nationale wetgeving, functioneel kan worden gekwalificeerd als administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1, van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State.

(ii) De bestreden besluiten zijn genomen in de specifieke hoedanigheid van de NVAO als accreditatieorganisatie voor de Vlaamse Gemeenschap, daartoe aangewezen bij artikel 1 van het voormelde verdrag van 3 september 2003. Zij zijn uitsluitend gebaseerd op de Vlaamse Codex Hoger Onderwijs (in het bijzonder de artikelen II.170 en volgende) en op het Beoordelingskader Opleidingsaccreditering van 29 juni 2020, dat zelf bij besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2020 is goedgekeurd. Zij hebben uitsluitend rechtsgevolgen binnen de Vlaamse rechtsorde: zij bepalen of een Vlaamse instelling voor hoger onderwijs al dan niet op de door de Vlaamse Regering vastgestelde opleidingslijst wordt opgenomen, en zij bepalen – in samenhang met artikel III.114, § 1, van dezelfde Codex – of een ambtshalve geregistreerde instelling zoals de verzoekende partij al dan niet voor Vlaamse subsidiëring in aanmerking blijft komen.

(iii) In die specifieke hoedanigheid oefent de NVAO een publiekrechtelijke bevoegdheid uit die zij ontleent aan een door de Vlaamse decreetgever aan haar toevertrouwde opdracht. Het gaat niet om de uitvoering van een Nederlandse wet en evenmin om een eigen supranationale regelgeving, maar om de toepassing van Vlaams hoger-onderwijsrecht op een Vlaamse instelling. De bestreden besluiten zijn, naar hun voorwerp, hun grondslag en hun rechtsgevolgen, eenzijdige rechtshandelingen die uitgaan van een orgaan dat door de Vlaamse Gemeenschap met die opdracht is belast en die de rechtstoestand van een in Vlaanderen gevestigde rechtspersoon bepalen.

(iv) De verzoekende partij wijst er voorts op dat indien de Raad van State zich in casu onbevoegd zou verklaren, dit tot het onaanvaardbare gevolg zou leiden dat een door de Vlaamse Gemeenschap erkende instelling voor hoger onderwijs, tegen een op Vlaams recht gesteund besluit dat haar voortbestaan bedreigt, geen enkele Belgische rechter meer zou kunnen adiëren. Een dergelijke uitkomst zou strijdig zijn met het grondwettelijk recht van toegang tot de rechter en met de gebondenheid van alle overheden –

supranationaal of niet – aan het recht. Het enkele gegeven dat de Vlaamse decreetgever ervoor heeft gekozen de uitoefening van de accreditatiebevoegdheid toe te vertrouwen aan een bij verdrag opgericht orgaan, kan niet tot gevolg hebben dat de door dat orgaan in Vlaamse aangelegenheden genomen besluiten aan rechterlijke toetsing worden onttrokken.”

6. De verwerende partij laat in de nota met opmerkingen de vraag omtrent de bevoegdheid van de Raad onbesproken. Op de terechtzitting verklaart zij zich bij het standpunt van verzoekster aan te sluiten.

7. De Vlaamse Gemeenschap acht de Raad van State bevoegd.

Volgens haar geldt het standpunt van de Raad dat hij enkel rechtsmacht heeft om kennis te nemen van beroepen ingesteld tegen Belgische administratieve overheden niet voor “administratieve overheden in functionele zin die van de Vlaamse Gemeenschap de bevoegdheid hebben verkregen om bindende beslissingen te nemen met toepassing van de Vlaamse decreetgeving”:

“Zowel uw Raad als het Hof van Cassatie hebben gesteld dat instellingen en zelfs privaatrechtelijke rechtspersonen ‘opgericht of erkend door de federale overheid, de overheid van de gemeenschappen en gewesten, de provincies of gemeenten, die belast zijn met een openbare dienst, in beginsel administratieve overheden zijn, in zoverre hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden’ [...]”

Daaraan is niet de voorwaarde gekoppeld dat die instelling of rechtspersoon een Belgische rechtspersoon moet zijn. Doorslaggevend is:

- de oprichting of erkenning door een Belgische overheid op federaal, gewestelijk, gemeenschaps- of lokaal niveau;
- de belasting met een openbare dienst;
- de bepaling en controle van de werking door de overheid;
- de bevoegdheid om beslissingen te nemen die derden binden.

De NVAO is een dergelijke instelling.”

Vervolgens gaat de tussenkomende partij in op elk van de aangehaalde voorwaarden om aan te tonen dat de NVAO eraan beantwoordt.

Voorts merkt de Vlaamse Gemeenschap op dat uit de totstandkoming van het verdrag blijkt dat het de expliciete wil was van de verdragsluitende

partijen om aan de NVAO de bevoegdheid te verlenen om rechtshandelingen te stellen die in de Belgische rechtsorde gevolgen hebben als administratieve rechtshandeling. Zij wijst op artikel 2 van het accreditatieverdrag, op de overweging in de preambule bij het verdrag dat “het wenselijk is dat die Accreditatieorganisatie naar Nederlands en Belgisch recht over de bevoegdheden beschikt die noodzakelijk of nuttig zijn voor de vervulling van haar opdracht, binnen de grenzen die daarvoor zijn gesteld in dit Verdrag en de nationale regelgeving” en op de bijbehorende nota (*Parl.St.* VI.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, 51 en volgende) waarin is gestipuleerd “dat de NVAO bij het verlenen van een accreditatie of het doorvoeren van de toets nieuwe opleiding (en dus enkel en alleen in die specifieke functie) optreedt als openbaar bestuur naar Belgisch recht”.

Met de goedkeuring van het accreditatieverdrag heeft de decreetgever de concrete toewijzing van de beslissingsbevoegdheid aan de NVAO om rechtshandelingen te stellen naar Belgisch recht in de Vlaamse Gemeenschap goedgekeurd.

Artikel 2, lid 2, van het accreditatieverdrag heeft rechtstreekse werking. De toekenning van beslissingsbevoegdheid aan de NVAO is nauwkeurig aangegeven, duidelijk en onvoorwaardelijk. De uitoefening ervan, binnen het bestaande Vlaamse decretale onderwijskader, vergt geen aanvullende maatregelen.

Bijgevolg, zo besluit de Vlaamse Gemeenschap, zijn de besluiten die de NVAO neemt in het kader van de accreditatie, de toets nieuwe opleidingen en de instellingsreview zoals bepaald in de Codex Hoger Onderwijs, bestuurlijke rechtshandelingen waarvan de toetsing met toepassing van artikel 14, § 1, RvS-wet binnen de rechtsmacht van de Raad van State valt.

Beoordeling

8. Overeenkomstig artikel 14, § 1, eerste lid, RvS-Wet doet de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak, bij wijze van arresten,

over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwen-
ding van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van onder meer de onder-
scheiden administratieve overheden.

9. Met “de onderscheiden administratieve overheden” worden, zo
lijkt, Belgische administratieve overheden bedoeld.

In zijn arresten nrs. 263.825 en 263.826 van 30 juni 2025 – waar
de NVAO óók telkens optrad als verwerende partij – heeft de Raad dit nog recent
bevestigd:

“Weliswaar is het woord ‘Belgische’ niet in artikel 14 RvS-Wet opgeno-
men, doch de jarenlange vaste rechtspraak van de Raad van State – bijge-
vallen in de leidende rechtsleer – laat hierover geen twijfel bestaan.”

10. Niet is betwist dat de verwerende partij géén Belgische admini-
stratieve overheid is.

11. De tussenkomende partij steunt, om de Raad van zijn rechts-
macht te overtuigen, op rechtspraak waarin het Hof van Cassatie aangeeft onder
welke voorwaarden van een handeling die uitgaat van een privaatrechtelijk vorm-
gegeven rechtspersoon, niettemin mag worden aangenomen dat ze bij de Raad van
State aanvechtbaar is zoals een administratieve rechtshandeling.

Het zogenaamd derdenbindend karakter van die beslissing is
daarbij voor het Hof van Cassatie essentieel.

12. Het Hof van Cassatie heeft in die rechtspraak niet met zoveel
woorden aan de bevoegdheid van de Raad van State de voorwaarde gekoppeld dat
die instelling een Belgische rechtspersoon moet zijn. Dat mag op het eerste gezicht
niet tot de *a contrario* conclusie leiden dat die voorwaarde niet geldt. Het betrof in
die arresten immers telkens de aanvechtbaarheid van een rechtshandeling uit-
gaande van een rechtspersoon waarvan de Belgische “nationaliteit” geen

discussiepunt was. Met het criterium ‘opgericht of erkend door de overheid van de gemeenschappen’ heeft het Hof van Cassatie in die arresten bezwaarlijk bedoeld “opgericht bij Verdrag”.

13. De tussenkomende partij betoogt dat de NVAO middels het accreditatieverdrag mede opgericht is door Vlaamse Gemeenschap, zij belast is met een openbare dienst, haar werking bepaald is door en onder controle staat van de overheid en zij bevoegd is om derdenbindende beslissingen te nemen.

De Raad laat in het midden of dit betoog feitelijk correct is.

Deze argumenten tonen enkel aan, zo lijkt, dat de Vlaamse Gemeenschap overeenkomstig artikel 34 van de Grondwet de uitoefening van bepaalde machten heeft overgedragen aan een supranationale instelling.

14. Nog volgens de tussenkomende partij blijkt uit de totstandkoming van het accreditatieverdrag dat het de expliciete wil was van de verdragsluitende partijen om aan de NVAO de bevoegdheid te verlenen om rechtshandelingen te stellen die in de Belgische rechtsorde gevolgen hebben als administratieve rechtshandeling (artikel 2, tweede lid, van het accreditatieverdrag: “De Accreditatieorganisatie kan overeenkomstig Nederlandse wetgeving besluiten nemen naar Nederlands recht en overeenkomstig Vlaamse wetgeving administratieve rechtshandelingen stellen naar Belgisch recht”).

Wat ook de strekking is van die verdragsbepaling, kan die bezwaarlijk zo gelezen worden alsof er ook zou staan: “...en de Belgische Raad van State, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap overigens internrechtelijk niet bevoegd is om regelgevend op te treden, mag die besluiten toetsen en vernietigen”. Met andere woorden: welke draagwijdte ook te geven is aan de mogelijkheid voor de NVAO om “administratieve rechtshandelingen [te] stellen naar Belgisch recht”, lijkt daarin niet mede een met de internrechtelijke bevoegdheidsverdeling strijdige bevoegdheidsopdracht aan de Raad van State gelezen te mogen worden.

15. De preambule bij het verdrag geeft de tussenkomende partij op het eerste gezicht al helemaal niet de gewenste steun. Deze preambule refereert aan de bevoegdheden van de NVAO “binnen de grenzen die daarvoor zijn gesteld in dit accreditatieverdrag en de nationale regelgeving”, wat er *prima facie* dus óók op wijst dat het verdrag niet beoogt af te wijken, voor zoveel het dat zou kunnen, van de interne nationale regelgeving. Welnu, die regelgeving verleent aan de Vlaamse Gemeenschap géén bevoegdheid om de bevoegdheden van de Raad van State te regelen.

16. De Vlaamse Gemeenschap wijst ook op de “toelichtende nota” bij het verdrag. Die nota helpt haar evenmin vooruit: die nota refereert immers (*Parl.St.* Vl.Parl. 2003-04, nr. 2161/1, 54-55) aan een “georganiseerd annulatieberoep bij de Vlaamse regering” (“Meer concreet kan er door iedere belanghebbende beroep worden ingesteld tegen iedere beslissing van de NVAO en kan de Vlaamse regering in voorkomend geval beslissingen vernietigen”) en pas ná uitputting van dit beroep, “de gang naar de Belgische Raad van State” – bij bepaling dus tegen een in beroep genomen beslissing van de Vlaamse regering, die een Belgische administratieve overheid is.

Zo een georganiseerd beroep bij de Vlaamse regering tegen beslissingen van de NVAO is echter (nog?) niet in het leven geroepen.

17. Of artikel 2 van het accreditatieverdrag rechtstreekse werking heeft, mag in het midden blijven – de tussenkomende partij vermeldt bijvoorbeeld in haar nota zelf dat de uitoefening gebeurt “binnen het bestaande Vlaamse decretale onderwijskader”, hetgeen dus niet uitsluit dat nog aanvullend optreden vereist is. Hoe dan ook is dat niet relevant voor de vraag over de rechtsmacht van de Raad van State die in dat artikel niet te berde komt.

18. Volgens verzoekster zouden de besluiten van de NVAO aan rechterlijke toetsing worden onttrokken, indien de Raad zich niet bevoegd verklaart.

De Vlaamse Gemeenschap schrijft nog dat indien een dergelijk besluit van de NVAO niet zou kunnen worden bestreden voor de Raad van State, “de betrokken onderwijsinstelling over geen rechtsmiddel zou beschikken om een negatieve beslissing van de NVAO die haar belet om onder de Codex Hoger Onderwijs haar actieve onderwijsvrijheid uit te oefenen in rechte aan te vechten *in het kader van het objectieve contentieux*” (de Raad cursiveert: de tussenkomende partij laat opvallend de mogelijkheid tot verweer bij de gewone rechter in het midden).

Deze aannahme klopt niet, zo lijkt: het negatieve accreditatiebesluit heeft tot gevolg dat de Vlaamse overheid de betrokken instelling het opvolgende academiejaar niet (meer) opneemt in haar jaarlijks te nemen besluit “tot vastlegging van de lijst van de bachelor- en masteropleidingen die per instelling worden aangeboden in het hoger onderwijs in het academiejaar XXXX” (zie bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse regering van 4 april 2025, *BS* 18 april 2025). Dat besluit – en de eruit blijkende weigering om een instelling erin op te nemen voor een welbepaalde onderwijsbevoegdheid – is een aanvechtbare administratieve rechtshandeling van een Belgische administratieve overheid.

Overigens bedenkt de Raad van State zich dat de Vlaamse Gemeenschap slecht geplaatst is om te wijzen op een gebrek aan toegang tot de rechter. Zo zou het uitwerken van een georganiseerd beroep bij de Vlaamse regering, zoals in het vooruitzicht gesteld in de “toelichtende nota”, wel een rechtstreeks beroep mogelijk maken bij de Raad van State tegen een (in beroep bevestigd) negatief accreditatiebesluit. De Raad van State vermag bezwaarlijk zich rechtsmacht toe-eigenen wegens het enkele stilzitten van de Vlaamse overheid.

19. In de reeds vermelde arresten nrs. 263.825 en 263.826 van 30 juni 2025 overwoog de Raad nog:

“De zienswijze van verzoeker komt neer op een toewijzing van een bijkomende vernietigingsbevoegdheid aan de Raad van State voor een beslissing die niet uitgaat van een Belgische administratieve overheid. Dat vereist een optreden van de federale wetgever, die luidens artikel 160 van de Grondwet exclusief bevoegd is om de Raad van State te regelen. Welk ook het engagement is dat de Vlaamse Gemeenschap op zich heeft genomen bij het sluiten van het accreditatieverdrag, het kan niet geacht worden artikel 14, § 1, RvS-wet (impliciet) gewijzigd te hebben. Het verdrag regelt blijkens artikel 1 van het instemmingsdecreet van 2 april 2004 louter een gemeenschapsaangelegenheid en de federale overheid is bij het sluiten ervan in geen deele betrokken geweest.”

De Raad ziet het, in de huidige stand van de rechtspleging, in deze zaak niet anders.

20. De exceptie vertoont de vereiste ernst opdat ze al in de huidige stand van het geding kan worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Vlaamse Gemeenschap wordt als partij in gedwongen tussenkomst aangewezen.

2. De Raad van State verwerpt de vordering.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien juni tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Geert Van Haegendoren