

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 221.680 van 11 december 2012
in de zaak A. 201.603/XII-6687**

In zake: Mbumbu NYAMBENGO
woonplaats kiezend te 1090 Brussel
Leopold I-straat 495

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
die woonplaats kiest te 1210 Brussel
Juridische cel van de afdeling
Managementondersteunende Diensten van het
ministerie van Onderwijs en Vorming
Hendrik Consciencegebouw
Koning Albert II-laan 15 kamer 1AB04

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 augustus 2011, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 9 juni 2011 van de administrateur-generaal van het agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, waarbij het Congolese diploma van *gradu  en techniques m dicales, option sciences infirmi res orientation hospitali re* op 10 december 1999 uitgereikt aan Mbumbu Nyambengo door het *Institut Sup rieur des Techniques Medicales* te Kinshasa, niet als volledig gelijkwaardig wordt erkend met de Vlaamse graad van *bachelor* in de verpleegkunde (studiegebied: gezondheidszorg).

Verzoekster vraagt voorts dat de Raad van State verwerende partij zou bevelen om haar diploma te erkennen, om te preciseren welke bijkomende opleiding zij moet volgen en om haar ondertussen toe te laten als verzorgster te werken.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 november 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Adjunct van de directeur Erik Moncarey, die verschijnt voor de verwerende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht 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. Op 31 mei 2011 dient verzoekster een aanvraag in voor de academische erkenning van haar diploma hoger onderwijs *Gradué en techniques médicales: option sciences infirmières, orientation hospitalière*, uitgereikt op 10 december 1999 door het *Institut Supérieur des Techniques Médicales* te Kinshasa (Congo).

Zij vraagt de gelijkwaardigheid met het Vlaamse diploma van bachelor in de verpleegkunde, uitgereikt door de Vlaamse onderwijsinstellingen na een driejarige opleiding hoger onderwijs.

Op 9 juni 2011 deelt de administrateur-generaal van het agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming de bestreden beslissing mee, in de volgende bewoordingen:

“Op basis van de schriftelijk gemotiveerde adviezen van de expertencommissie ‘vergelijkend onderzoek Congolese verpleegkundigen, niveau bachelor’ van 24 maart 2011 wordt uw Congolese diploma ‘Gradué en techniques médicales: option sciences infirmières, orientation hospitalière’ op 10 december 1999 uitgereikt door het ‘Institut Supérieur des Techniques Médicales’ te Kinshasa, niet als volledig gelijkwaardig erkend met de Vlaamse graad van ‘bachelor in de verpleegkunde’ (studiegebied: gezondheidszorg).

Deze negatieve beslissing is als volgt gemotiveerd:

- de vakinhouden van de opleiding zijn te weinig wetenschappelijk onderbouwd en niet voldoende verdiepend. Het opleidingspakket is verouderd en bevat een aantal algemene vakinhouden, die in de Vlaamse curricula niet meer aan bod komen omdat ze als voorkennis beschouwd worden;
- de 7 klinische domeinen kwamen niet aan bod tijdens de stage (bv. geriatrie ontbreekt);
- de bachelorproef is niet wetenschappelijk onderbouwd. De gehanteerde vakliteratuur is verouderd. Wetenschappelijke artikels ontbreken;
- het volgens de Europese richtlijn 2005/36 vereiste aantal uren (4600 uren waarvan 2300 uren klinisch onderwijs) wordt niet gehaald.

U kunt zich rechtstreeks wenden tot één van de Vlaamse hogescholen om na te gaan voor welke ontbrekende opleidingsonderdelen u moet slagen om de beoogde graad te behalen.”

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

4.1. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord in een tweede exceptie op dat de Raad van State niet bevoegd is om aan de overheid te bevelen verzoeksters A1 diploma te erkennen, verzoekster te verduidelijken welke bijkomende opleiding zij nodig heeft en haar ondertussen toe te laten als verzorgster te werken.

4.2. Met verwerende partij moet worden vastgesteld dat de Raad van State in de huidige stand van de wetgeving in het kader van het vernietigingscontentieux, bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, niet bevoegd is het bestuur dergelijke injuncties als gevorderd in punt 3 *in fine* van het inleidend verzoekschrift te geven.

Aan dit onderdeel van haar beroep vermag de Raad van State bijgevolg niet het gevraagde gevolg te geven.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Excepties

5. Verwerende partij werpt in de memorie van antwoord nog twee middelen van onontvankelijkheid op: het beroep zou gericht zijn tegen een beslissing die niet voor vernietiging vatbaar is en het is niet ontvankelijk omdat het geen uiteenzetting van rechtsmiddelen bevat.

Beoordeling

6.1. Niet het advies om bij één van de Vlaamse hogescholen na te gaan welke opleidingsonderdelen ontbreken is het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring, maar wel de beslissing tot weigering van de gelijkwaardigheid van het Congolese diploma van verzoekster.

Zoals verwerende partij het in haar memorie van antwoord wel degelijk heeft begrepen, valt voorts het (enig) middel van verzoekster te omschrijven als de veruitwendiging van haar grieven ten aanzien van de motivering van de weigeringsbeslissing haar de gelijkwaardigheid te verlenen met de Vlaamse graad van bachelor in de verpleegkunde, waarbij zij zowel de schending van de plicht tot formele als materiële motivering blijkt in te roepen.

Deze reeds in het auditoraatsverslag gemaakte vaststellingen worden overigens door verwerende partij niet meer tegengesproken in een laatste memorie, die zij immers niet indient.

6.2. De excepties worden verworpen.

VI. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting

7.1. Verzoekster verwijt de bestreden beslissing vooreerst een gebrek aan verduidelijking. De bestreden beslissing weigert de volledige gelijkwaardigheid te erkennen van het door verzoekster voorgelegde diploma op grond van vier argumenten, doch zonder nadere preciseringen. Ze verwijst verzoekster zonder meer door naar één van de Belgische hogescholen, zonder dat verwerende partij daarin zelf verduidelijkt wat zij als een noodzakelijke vereiste beschouwt voor het betrokken diploma. Bijgevolg laat verwerende partij - in de plaats van zelf aan te duiden wat verzoekster moet aanvullen en wat elke hogeschool zal binden tot wie verzoekster zich zal wenden voor de aanvullende opleiding -, het aan die hogeschool over om te bepalen wat verwerende partij “in haar hoofd” beschouwt als aan te vullen materies en maatregelen. Volgens verzoekster staat dit gebrek aan motivering gelijk aan een totale weigering, aan de absolute ontkenning van haar A1 en A2 diploma's in medische technieken en van al haar jaren professionele ervaring. Verzoekster meent dat verwerende partij moet aangeven wat deze exact van haar verwacht.

7.2. Wat voorts de vier gronden tot weigering betreft, lijkt verwerende partij in het eerste argument aan te geven dat de lesprogramma's die verzoekster heeft gevolgd bepaalde algemene materies omvatten, die niet in België vereist zijn. Een algemeen vak te veel is echter iets anders dan een vereist vak te weinig. Bijgevolg, indien de becommernis van verwerende partij betrekking had op het feit dat in België vereiste vakken niet zijn gevolgd in Congo, dan had zij deze duidelijk moeten aanwijzen om haar toe te laten deze aanvullende vorming alsnog te volgen. Een dergelijke precisering zou het begrip van de bestreden beslissing en ook de taak van de hogeschool waartoe verzoekster zich zou wenden, vergemakkelijken.

Met het tweede argument geeft verwerende partij aan dat er zeven klinische domeinen zijn waarmee verzoekster niet in aanraking is gekomen

tijdens haar stages, doch daarvan wordt maar één met naam genoemd, namelijk het domein van de geriatrie. Verzoekster meent dat verwerende partij exact de domeinen moet aanduiden waarvoor aanvulling noodzakelijk is met het oog op de erkenning van haar diploma en opleiding. Zij erkent wel perfect de pertinente noodzaak van een aanvullende stage in de geriatrie, gelet op het gebrek aan rusthuizen in Congo.

Met het derde argument beschouwt verwerende partij het eindwerk neergelegd in 1999 als actueel voorbijgestreefd in het licht van de voor de redactie ervan geraadpleegde (verouderde) doctrine. Nochtans is het evident dat elk eindwerk van 1999 in het licht van latere publicaties finaal zal worden beschouwd als achterhaald. In deze logica moet elk eindwerk van wie dan ook worden geweigerd. Verzoekster merkt op dat zij na het behalen van haar diploma's niet meer de academische verplichting heeft tot actualisering van haar eindwerk. Zij stelt daar tegen haar professionele ervaring van meer dan tien jaar, die een verder perfectioneren adequaat waarborgt. Wat er ook van zij, verzoekster aanvaardt, indien zij aanvullende stages moet lopen, ook een ander eindwerk neer te leggen in één van de aan te vullen domeinen, met actuele literatuur.

Wat het vierde argument betreft, waarbij verwerende partij zich steunt op de Europese richtlijn 2005/36 die 4.600 uren vereist waarvan 2.300 klinisch onderwijs, merkt verzoekster op dat haar dossier in zijn geheel moet worden beoordeeld, dat zij titularis is van twee diploma's in medische technieken A1 en A2, en dat zij in het kader daarvan, een totaal van 8.485 uren heeft gevolgd, waarvan 4.770 uren stage en 3.715 lesuren, waarvan 3.577 uren voor het A1 diploma (1.612 uren stage en 1.965 lesuren) en 4.908 uren voor het A2 diploma (3.158 uren stage en 1.750 lesuren). De bestreden beslissing negeert echter totaal de opleiding voor het A2 diploma en houdt enkel rekening met die van haar A1 diploma. Indien verzoekster bepaalde lessen moet hernemen en een daarbij behorende stage moet lopen, dan dient het aantal aanvullende uren dit partieel in rekening brengen van haar opleidingsuren recht te zetten.

8. In de memorie van wederantwoord blijft verzoekster erbij dat de bestreden beslissing haar niet toelaat het gebrek aan opleiding exact te begrijpen noch de Raad van State toelaat de conformiteit van de beslissing te controle-

ren. Verzoekster kan evenmin de ommekeer in haar geval van het courante vroegere beleid van verwerende partij ten aanzien van de door het *Institut Supérieur des Techniques médicales* van Kinshasa uitgereikte diploma's begrijpen. De motiveringsplicht eist nochtans dat verwerende partij zulke ommekeer uitlegt aan de bestuurse.

Bovendien lijkt verwerende partij zich te steunen op een advies van een comité, waarvan de inhoud echter niet bekend is aan verzoekster, zodat het niet volstaat er in de bestreden beslissing louter aan te refereren.

Verzoekster betoogt ook nog dat zij niet aan verwerende partij verzocht heeft de gelijkwaardigheid van haar diploma te erkennen op grond van het enkele feit van haar professionele ervaring. Integendeel verzoekt zij wat bijvoorbeeld de berekening van het aantal uren stage of klinisch onderwijs zoals gedefinieerd in artikel 31, vijfde lid, van de richtlijn 2005/36, betreft, dat haar beroepservaring in rekening wordt gebracht om de ontbrekende uren te compenseren. Het is volgens haar niet onredelijk om dat te verzoeken; het tegendeel staat gelijk aan een overdreven formalisme. Verzoekster wijst erop dat in de vijftiende overweging van de preambule van de voormelde richtlijn trouwens kan worden gelezen dat het mogelijk zou moeten zijn om, bij afwezigheid van harmonisatie van de minimale opleidingsvoorwaarden, een compensatiemaatregel op te leggen die proportioneel moet zijn en inzonderheid rekening moet houden met de professionele ervaring van de aanvrager en dat de ervaring terzake leert dat het opleggen van een geschiktheidsproef of -stage adequate garanties biedt.

Ten slotte merkt verzoekster nog op dat voormelde Europese richtlijn niet van toepassing is op de erkenning van gelijkwaardigheid van diploma's verworven in landen buiten de Europese unie.

9. In de laatste memorie blijft verzoekster erbij dat het niet volstaat dat de motieven van de bestreden beslissing terug te vinden zijn in een onbekend en voor verzoekster niet toegankelijk advies en te verwijzen naar de richtlijn 2005/36.

Beoordeling

10. Artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 juni 1997 houdende de vaststelling van de voorwaarden voor en de procedure tot individuele erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of studiegetuigschriften met de diploma's, uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, luidt:

“Zolang buitenlandse diploma's of getuigschriften niet opgenomen zijn in een algemene gelijkwaardigheid, zoals bedoeld in artikel 57 van het decreet van 13 juli 1994 betreffende de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn gemachtigde de individuele erkenning verlenen van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of getuigschriften met de diploma's van de basisopleidingen, uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.”

Luidens artikel 3 van hetzelfde besluit neemt de overheid bij de vergelijking en de waardering van buitenlandse diploma's en getuigschriften de volgende criteria in aanmerking:

- “1° de toegang tot de opleiding;
- 2° de kenmerken en de structuur van het onderwijssysteem;
- 3° het niveau van de instelling;
- 4° het niveau van de opleiding;
- 5° de essentiële onderdelen van de opleiding, inclusief stages, praktijkopleidingen, scripties en eindverhandeling;
- 6° de studieomvang van de opleiding;
- 7° de professionele erkenning van de opleiding in het land van herkomst;
- 8° het bezit van relevante beroepservaring.”

11.1. De bestreden weigeringsbeslissing verwijst naar “de schriftelijk gemotiveerde adviezen van de expertencommissie ‘vergelijkend onderzoek Congolese verpleegkundigen, niveau bachelor’ van 24 maart 2011” en motiveert de negatieve beslissing voorts als volgt:

“- de vakinhouden van de opleiding zijn te weinig wetenschappelijk onderbouwd en niet voldoende verdiepend. Het opleidingspakket is verouderd en bevat een aantal algemene vakinhouden, die in de Vlaamse curricula niet meer aan bod komen omdat ze als voorkennis beschouwd worden;

- de 7 klinische domeinen kwamen niet aan bod tijdens de stage (bv. geriatrie ontbreekt);
- de bachelorproef is niet wetenschappelijk onderbouwd. De gehanteerde vakliteratuur is verouderd. Wetenschappelijke artikels ontbreken;
- het volgens de Europese richtlijn 2005/36 vereiste aantal uren (4600 uren waarvan 2300 uren klinisch onderwijs) wordt niet gehaald.”

Het advies waaraan de beslissing refereert, wordt door verwe-rende partij pas bezorgd als stuk nr. 5 van het administratief dossier. Niet blijkt dat het stuk eerder aan verzoekster is meegedeeld. Het is verzoekster bijgevolg toegestaan om in de memorie van wederantwoord nog op ontvankelijke wijze haar grieven met betrekking tot dit advies aan de Raad van State voor te leggen.

Haar -enige- kritiek daaromtrent komt erop neer dat zij het advies niet eerder kende en dat de motieven in de beslissing zelf opgenomen moeten zijn.

11.2. Zoals in het auditorsverslag evenwel wordt vastgesteld en door verzoekster in laatste memorie niet wordt tegengesproken, blijkt uit de vergelijking van beide stukken dat de vier in de bestreden beslissing opgenomen motieven tot weigering van de door verzoekster ingediende aanvraag tot gelijkwaardigheid van haar Congolese diploma, een parafrase zijn van de motieven die tot het negatief advies hebben geleid. Aangezien de inhoud van het advies aldus wel degelijk is opgenomen in het bestreden besluit zelf, waren aan verzoekster alle uit het advies nuttige gegevens bekend die haar in staat stelden om de bestreden beslissing op het vlak van de motieven aan te vechten. Het doel van de plicht tot formele motivering is met andere woorden bereikt. Het feit dat van het advies geen afschrift aan verzoekster werd meegedeeld en dat het maar voor het eerst wordt overgelegd als stuk van het administratief dossier, is dan ook geen schending van de formele-motiveringsplicht, minstens is verzoekster zonder belang bij deze grief.

12. Verzoekster vergist zich voorts in de draagwijdte van de verplichting tot (materiële) motivering van een administratieve rechtshandeling, die zij blijkbaar uitgebreid wil zien tot een vorm van actieve openbaarheid van bestuur.

Het aangeven van de redenen waarom de erkenning van het buitenlands diploma van verzoekster geweigerd wordt is één zaak, de daadwerkelijke invulling van de naderhand te volgen bijkomende opleiding voor het behalen van de beoogde Vlaamse graad van bachelor in de verpleegkunde een andere.

Terecht merkt verwerende partij op dat het verstrekken van onvoldoende informatie over die laatstgenoemde optie niet tot de vernietiging van de eraan voorafgaande en ten grondslag liggende negatieve beslissing betreffende de academische erkenning van een voordien behaald buitenlands diploma kan leiden. Méér nog: het volstaat, voor de beoordeling van de wettigheid van de weigering, dat één motief dragend is en de toets van de wettigheid kan doorstaan. De overige veruitwendigde motieven -en nog meer de eventueel ook aanwezige, maar niet geëxpliciteerde motieven- zijn dan overvloedig zodat verzoekster zonder belang is om ze aan kritiek te onderwerpen.

13. Met die precisering voor ogen stelt de Raad van State vast dat verzoekster er zich in grote mate mee kan verzoenen dat er, naar verwerende partij betoogt, aan haar Congolees diploma een aantal onvolkomenheden kleeft dat eraan in de weg staat dat haar zonder meer de gelijkwaardigheid met de Vlaamse graad van bachelor in de verpleegkunde zou worden verleend.

Zo betwist verzoekster nergens -eerste weigeringsgrond- dat de inhoud van de vakken die zij tijdens haar opleiding heeft genoten en die blijken uit de door haar toegevoegde stukken, te weinig wetenschappelijk onderbouwd zijn en niet voldoende verdiepend.

Wat de stages betreft -tweede weigeringsgrond- erkent zij in ieder geval haar falen in het domein van de geriatrie.

Aldus verklaart verzoekster uitdrukkelijk bereid te zijn een bijkomende opleiding te volgen en een bijkomende stage te doorlopen, tevens perfect de pertinentie van een bijkomende stage in de geriatrie te begrijpen, en overigens ook te aanvaarden dat zij in één van deze bijkomende domeinen een ander eindwerk neerlegt, onderbouwd met actuele literatuur.

14. Verzoekster betoogt niet, nog minder toont zij aan, dat de bedoelde weigeringsgronden *de iure* niet passen in de *sub* 10 aangehaalde criteria waaraan het bestuur de gelijkwaardigheid moet aftoetsen.

Aangezien verzoekster voorts de besproken tekortkomingen aan haar opleiding en diploma aanvaardt, toont zij *ipso facto* de onwettigheid niet aan van die motieven om haar de gelijkwaardigheid te weigeren.

Verzoekster weerlegt met andere woorden niet dat het gebrek aan stages in de geriatrie en het te lage wetenschappelijke niveau van de opleiding in rechte en in feite de noodzakelijke grondslag voor de bestreden beslissing kunnen aanleveren.

15. De voorgaande vaststelling maakt de overige weigeringsgronden van de bestreden beslissing tot overtollige motieven. Hun eventuele onjuistheid (materiële motivering) of hun mogelijk gebrekkige explicitering (formele motivering) kan niet tot nietigverklaring leiden. Verzoekster is dan ook zonder belang bij haar kritiek erop, eenmaal vaststaat dat de aanvraag om de andere redenen terecht geweigerd mocht worden. Er is geen reden om de overige kritiek van verzoekster te onderzoeken.

16. Het enig middel kan dan ook niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 11 december 2012, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Dierk Verbiest,	kamervoorzitter,
Geert Van Haegendoren,	staatsraad,
Pierre Barra,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bram Van Thillo,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bram Van Thillo

Dierk Verbiest