

Overzicht en knelpunten bij de erkenning van buitenlandse diploma's in Vlaanderen

Bert Gabriëls

Er worden verder vele afkortingen geciteerd, die slechts eenmaal voluit met referentie worden weergegeven. De lezer kent allicht de algemene afkortingen zoals VDAB, OCMW en dergelijke, maar voor de Nederlandse lezer en de Vlaamse lezer die minder goed thuis zijn in de diverse Vlaamse onderwijsinstanties volgt nog dit lijstje met afkortingen:

AGODI: Vlaams Agentschap voor Onderwijsdiensten
 AHOVOKS: Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen (Vlaanderen-Brussel)
 BVR: Besluit van de Vlaamse Regering
 CHO: Codex Hoger Onderwijs
 GCR: Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education, UNESCO
 LED: Leer- en ervaringsbewijzendatabank (Vlaanderen en Brussel)
 LRC: Lisbon Recognition Convention
 HBO-5: Vlaams hoger onderwijs tussen secundair (4) en bachelorniveau (6)
 HOI: Hogeronderwijsinstelling(en)
 NARIC: National Academic Recognition Information Centre (Vlaanderen-Brussel)
 OER: Onderwijs- en examenreglement
 SERV: Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
 VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

1. Inleiding

Dit artikel kwam tot stand in het kader van het MaxiPAC-project¹ (Maximizing Previously Acquired Competences), ontwikkeld door het Inclusive Diversity-team van Thomas More, dat zich richt op hogeropgeleide anderstalige nieuwkomers die in België wonen en hun buitenlandse diploma's en competenties willen valoriseren via een verkort traject in het Vlaamse hoger onderwijs.

Personen met een studiebewijs (diploma of getuigschrift) uit het buitenland kunnen in Vlaanderen niet als zodanig aan

de diplomaverenisten voldoen op basis van dat buitenlands document. Het is wel mogelijk om gelijkwaardige diploma's te laten erkennen. Voor de betrokkenen is het echter vaak zeer moeilijk om na te gaan of die erkenning noodzakelijk is, wie er bevoegd is voor deze erkenning en welke criteria daarbij gehanteerd moeten worden.

Het MaxiPAC-project is een initiatief van de coördinator van het onderzoeksteam Inclusive Diversity van Thomas More, Aleidis DEVILLÉ, met als doel om de erkenning van elders verworven kwalificaties en competenties van derdelanders met een niet-Europees diploma te bevorderen in het Vlaamse hoger onderwijs. In een eerste fase werkte Inclusive Diversity daarvoor samen met NARIC, H&H Education, LEVL, VUB en UGent in een AMIF-project. Daarbij werd een stappenplan uitgewerkt. In een tweede fase werd het project gefinancierd door het ministerie van Integratie en Inburgering en in dat kader kwamen er meer dan 200 personen op gesprek. Enkele personen werden concreet begeleid in hun poging tot erkenning van het buitenlands diploma of het behalen van een evenwaardig diploma in België.

Uit het MaxiPAC-eindrapport blijkt dat niet alleen de houders van buitenlandse diploma's, maar ook werkgevers, onderwijsinstellingen en andere betrokken overheidsdiensten niet over de nodige informatie beschikken, en dat de procedures en praktijken van erkenning coherentie missen. Vaak wordt er op vragen van betrokkenen of begeleiders geen of geen correct antwoord gegeven, wordt er foutief doorverwezen of wordt door verschillende diensten opnieuw dezelfde vraag behandeld.

Bij een beoordeling van het beleid wordt in Vlaanderen vooral gekeken naar het NARIC,² de bevoegde dienst van de erkenningsautoriteit AHOVOKS.³ Deze dienst kan de ingediende aanvragen niet verwerken. Het aantal

1 DEVILLÉ A. en VRELUST T., *Eindrapport MaxiPAC*, december 2024.

2 Zo wordt ook in het Vlaams Regeerakkoord de focus gelegd op het verbeteren van de werking van NARIC en op een snellere erkenning van buitenlandse diploma's, met aandacht voor de kwaliteitsbewaking (met name in de zorg), zie Regeerakkoord Vlaamse Regering 2024-2029, 2, 19 en 129.

3 Het Agentschap is bevoegd volgens art. 4, 2°, b) B.Vl.Reg. 24 april 2009 tot oprichting van het intern zelfstandig Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming.

aanvragen bij het NARIC bedroeg 3.366 in 2015, steeg naar 4.993 in 2017 en bleef enkele jaren hangen rond 5.000. Daarna steeg het aantal aanvragen opnieuw tot 6.475 in 2022, 7.361 in 2023 en meer dan 8.000 in 2024.⁴ Het gaat om een stijging van gemiddeld 14 % per jaar.⁵ In 2025 werd de capaciteit met 60 % verhoogd dankzij negen extra krachten, maar die toename lijkt niet te volstaan om de achterstand weg te werken. Het aantal personen met de wens om een buitenlands studiebewijs gevalideerd te zien ligt in werkelijkheid ook veel hoger, omdat velen er niet toe komen om een aanvraag tot erkenning in te dienen. Als er na maanden of jaren een beslissing volgt, zijn aanvragers ook vaak helemaal niet geholpen. Het NARIC kent dikwijls slechts erkenning toe van een lager niveau, en in dat geval is er geen enkele regeling voorzien om alsnog een gelijkwaardig studiebewijs te behalen. Dan begint de zoektocht gewoon opnieuw.⁶ Het NARIC is ook slechts één van de vele instanties die een rol spelen bij de erkenning van buitenlandse studiebewijzen. Ook universiteiten, hogescholen en andere onderwijsinstellingen, instellingen voor beroepskwalificatie en begeleidende diensten zoals VDAB en OCMW hebben hierin belangrijke bevoegdheden en taken. Daarom is het niet correct om enkel van ondersteuning of hervormingen bij het NARIC te verwachten dat er aan de internationaalrechtelijke verplichtingen kan worden voldaan met enkel het versterken of hervormen van het NARIC. Een coherent beleid vereist een geheel van maatregelen ten aanzien van alle betrokken instellingen samen.

Zonder een correcte erkenning van buitenlandse studiebewijzen is het onmogelijk om de doelstelling te bereiken om iedereen een tewerkstelling te bieden naar opleidingsniveau. Uit de algemene cijfers blijkt dat overkwalificatie dubbel zo vaak voorkomt bij hooggeschoolde nieuwkomers met een buitenlands diploma als bij hooggeschoolde nieuwkomers met een Vlaams diploma (2/5 tegenover 1/5). Het hogere percentage overkwalificatie bij buitenlandse werknemers is bijna uitsluitend toe te schrijven aan immigranten met een buitenlands studiebewijs.⁷

De erkenning van de waarde van het buitenlands studiebewijs is een plicht.⁸ Als iemand die in aanmerking komt voor een tewerkstelling niet wordt aangenomen omdat er onduidelijkheid is over het bewijs van het opleidingsniveau, betekent dat voor de persoon een onterechte weigering van tewerkstelling en een schending van diens recht op arbeid. Als iemand niet wordt ingeschreven in een onderwijsinstelling, of niet de nodige vrijstellingen krijgt, is dat een onterechte weigering en een schending van het recht op onderwijs. Ook het belang voor de samenleving is duidelijk. Het gebrek aan erkenning betekent een verlies van competenties op de arbeidsmarkt die kunnen bijdragen tot een hogere welvaart voor alle burgers, ook deze van Belgische nationaliteit.

Het lijkt dus noodzakelijk om de basisdoelstelling opnieuw te formuleren en vervolgens na te gaan hoe deze bereikt kan worden. Elke persoon met een buitenlands diploma moet binnen een redelijke termijn kunnen weten wat de precieze waarde ervan is op de arbeidsmarkt, welke toegang tot verdere opleiding mogelijk is en tot welke vrijstellingen het eventueel kan leiden om een opleiding te vervolledigen. Daarnaast moet elke houder van een buitenlands studiebewijs een duidelijk traject kunnen volgen om een gelijkwaardig diploma in België te behalen. Om het geheel ten slotte ook praktisch toegankelijk te maken, moet het traject voor personen met werkervaring combineerbaar zijn met een tewerkstelling.

Dit artikel wil een overzicht bieden van de bestaande regelgeving, de praktijk toetsen aan hogere rechtsnormen en aanduiden welke aanpassingen noodzakelijk zijn om tot een correct, coherent en performant beleid te komen.

2. Erkenning van buitenlandse studiebewijzen

2.1. Bevoegde diensten

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen een professionele en een academische erkenning van kwalificaties. Een professionele erkenning houdt in dat iemand een bepaald beroep mag uitoefenen en een academische erkenning houdt in dat een gevolgde opleiding gelijkwaardig is aan een nationale opleiding qua specifieke inhoud of qua niveau. In de praktijk zijn soms beide nodig.

⁴ Het laatste jaarverslag van NARIC dateert van 2023, daarna werden enkele algemene cijfers opgenomen in het algemeen Ondernemingsplan 2024 van AHOVOKS. De meeste hier genoemde cijfers komen uit een antwoord van de minister van Onderwijs, Justitie en Werk, op de schriftelijke vraag (Vlaams Parlement) nr. 564 van 13 maart 2025 en uit de Excel met cijfers van 2023 en de eerste helft van 2024 bij het antwoord op de schriftelijke vraag (Vlaams Parlement) nr. 58 van 24 oktober 2024 van Robrecht BOTHUYNE.

⁵ Ondernemingsplan AHOVOKS 2024, 17.

⁶ Eindrapport MaxiPAC, 20. Het rapport meldt ook dat aanvragers afzien van de aanvraag als het OCMW geen ondersteuning biedt of aangeeft dat het voortzetten van de studies niet wordt toegestaan.

⁷ OECD, *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Flanders: Working Together for Integration*, OECD Publishing, 2023, 149, <https://doi.org/10.1787/4ea309cb-en>.

⁸ Binnen het vrij verkeer geldt deze verplichting in toepassing van het VWEU voor studiebewijzen buiten de EU maar van een land dat partij is bij de Lissabon Conventie (CLR, zie *infra*) in toepassing van artikel III.1 van dat verdrag, en voor de andere studiebewijzen geldt het in toepassing van artikel 2 B.VI.Reg. 14 juni 2013 betreffende de procedure en erkenning van buitenlandse studiebewijzen (*infra*).

Er is een academische erkenning nodig voor het voortzetten van een opleiding, bijvoorbeeld het starten van hogere studies in België na onderwijs in het buitenland. Deze academische erkenning met het oog op hogere studies behoort tot de bevoegdheid van de onderwijsinstelling waar betrokkene zich wil inschrijven. Het is onduidelijk of diezelfde bevoegdheid ook geldt voor de erkenning van een bachelor bij inschrijving voor een masteropleiding (*infra*). Ook de onderwijsinstellingen van het secundair onderwijs zijn zelf bevoegd om iemand in te schrijven op basis van buitenlandse studiebewijzen. Zij kunnen hierbij advies vragen aan de overheid. Vanaf 2024 werd de adviesverlening hierover overgedragen van de onderwijsinspectie naar AHOVOKS.⁹

Voor de toelating tot een beroep is er vaak eerst een academische erkenning nodig en vervolgens nog een beslissing tot toelating tot het beroep. Een academische erkenning moet in dit geval, voor Vlaanderen, worden aangevraagd bij de erkenningsautoriteit NARIC-Vlaanderen. Er kan een niveaugelijkwaardigheid of een volledige gelijkwaardigheid worden aangevraagd. De toelating tot het beroep wordt bepaald door verschillende beroepsspecifieke instellingen.

Naast de diensten met erkenningsbevoegdheid heeft ook elke overheidsdienst die een beoordeling doet inzake de toegang tot de arbeidsmarkt een bevoegdheid bij de beoordeling van een studiebewijs. Ze kunnen met name de authenticiteit van het studiebewijs beoordelen, de accreditatie van de instelling die het document heeft afgeleverd of de wettelijk erkende gelijkwaardigheid van het niveau. Het gaat daarbij om diensten van de VDAB, het OCMW of het Agentschap Integratie en Inburgering.

2.2. Toepasselijke regelgeving voor erkenning

Een academische erkenning gebeurt door het buitenlands diploma te vergelijken met het nationale. Het Verdrag van Lissabon¹⁰ tot erkenning van buitenlandse studiebewijzen stelt als algemene regel dat een gelijkwaardigheid toegestaan moet worden, tenzij er een substantieel verschil kan worden aangeduid. Dit verdrag is van kracht in de 27 lidstaten van de EU en in nog 25 andere landen, waaronder bijvoorbeeld Turkije, Oekraïne, het Verenigd Koninkrijk,

Canada en de Verenigde Staten.¹¹ In het kader van het Verdrag zijn diverse instructies uitgewerkt.¹²

In de toekomst zal de Global Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education, afgesloten te Parijs op 25 november 2019 in het kader van UNESCO, de plaats innemen van het Verdrag van Lissabon, omdat het ongeveer dezelfde regeling bevat en zal gelden voor alle landen. De GCR trad in werking op 5 maart 2023 en werd tot nu toe geratificeerd in 38 staten.¹³ De federale overheid heeft de Global Convention nog niet geratificeerd, de drie gemeenschappen apart wel.

De toepassing van het verdrag op individuele vragen tot erkenning moet in Vlaanderen gebeuren door het NARIC, de instellingen voor hoger onderwijs, de onderwijsinstellingen voor lager en secundair onderwijs (met adviesbevoegdheid voor AVOHOKS) en ook door de Vlaamse Regering zelf, met name bij het kiezen van commissarissen die belast zijn met het toezicht op de hogescholen en de universiteiten.¹⁴ De toepassing verschilt echter wel naargelang de situatie.

De bevoegdheid van het NARIC steunt op artikel II.256 van de Codex Hoger Onderwijs (hierna: "CHO") dat bepaalt dat een besluit van de regering een erkenningsprocedure uitwerkt, overeenkomstig de LRC. De procedure werd geregeld door het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 2013 betreffende de voorwaarden en de procedure tot de erkenning van buitenlandse studiebewijzen uitgereikt in het hoger onderwijs (hierna: "BVR1") en door het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 2013 betreffende de studiebewijzen uitgereikt in het basisonderwijs en secundair onderwijs, en sommige Vlaamse studiebewijzen uitgereikt in het volwassenenonderwijs (hierna: "BVR2"). Volgens die besluiten moet de erkenningsautoriteit, meer bepaald het NARIC, de principes van de LRC toepassen, en dit ook voor studiebewijzen uit landen die geen partij zijn bij deze Conventie.

Een erkenning met het oog op inschrijving voor een opleiding hoger onderwijs valt buiten de toepassing van die besluiten, omdat hiervoor de onderwijsinstellingen zelf

⁹ Ondernemingsplan AHOVOKS 2024, 17.

¹⁰ LRC: Lisbon Recognition Convention (Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region). Verdrag van de Raad van Europa en UNESCO betreffende de erkenning van diploma's hoger onderwijs in de Europese Regio van 11 april 1997, goedgekeurd bij decreet van 15 december 2006 en geratificeerd op 22 juli 2009.

¹¹ De EU-lidstaten, Albanië, Andorra, Armenië, Australië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Bosnië-Herzegovina, Canada, Georgië, Vaticaanstad, Israël, Kazachstan, Kirgizië, Moldavië, Monaco, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Oekraïne, Rusland, Servië, Tadzjikistan, Turkije, Turkmenistan, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

¹² Zie o.m. in EAR-HEI Handboek: the European Recognition Manual for Higher Education Institutions van 27 februari 2020 (<https://www.enic-naric.net/page-EAR-HEI-manual>) en EAR Handboek: the European Area of Recognition - Manual (second edition, 2023) for Credential Evaluators of the ENIC-NARIC Networks (<https://www.enic-naric.net/documents/page-EAR-manual>).

¹³ Andorra, Armenië, Australië, Bosnië en Herzegovina, Kaapverdië, Ivoorkust, Kroatië, Cuba, Djibouti, Ecuador, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Guinee, Heilige Stoel, Hongarije, IJsland, Japan, Litouwen, Luxemburg, Mongolië, Nieuw-Zeeland, Nicaragua, Noorwegen, Zuid-Korea, Moldavië, Roemenië, San Marino, Senegal, Slowakije, Zuid-Afrika, Palestina, Zweden, Tunesië, Verenigd Koninkrijk, Uruguay en Jemen.

¹⁴ Art. IV.95, § 1, tweede lid CHO.

bevoegd zijn. De LRC is niet rechtstreeks van toepassing op onderwijsinstellingen,¹⁵ maar de CHO maakt het verdrag van toepassing bij verschillende handelingen van de onderwijsinstelling.¹⁶ Anders dan bij het NARIC geldt dit enkel als het betrokken land het verdrag heeft geratificeerd. Conform de LRC betreft het land van herkomst hier het land van het diploma en niet de nationaliteit van de houder ervan. Een Syrische onderdaan met een Turks diploma moet dan ook volgens de principes van de LRC worden beoordeeld.

Als een onderwijsinstelling een studiebewijs moet beoordelen uit een land dat geen partij is bij de LRC, geldt er geen verplichting om het te erkennen of na te gaan of er een substantieel verschil is qua opleiding of opleidingsniveau. De betrokkene wordt in dat geval doorverwezen naar het NARIC, waar hij een erkenning kan vragen op basis van artikel 2 BVR1.

2.3. De erkenning van buitenlandse studiebewijzen

2.3.1. Studiebewijzen die van rechtswege erkend zijn

Een beoordeling van een buitenlands studiebewijs kan gericht zijn op het niveau van de opleiding (niveau-erkenning) of op de gelijkwaardigheid van de inhoud van de opleiding (specifieke erkenning).

Met de vermelding van studiebewijs, diploma of graad in een Vlaamse regelgeving wordt enkel een bewijs, diploma of graad bedoeld, behaald aan een Vlaamse onderwijsinstelling. Een aantal studiebewijzen zijn evenwel aan de Vlaamse gelijkgesteld.

De studiebewijzen behaald aan de federale Koninklijke Militaire School,¹⁷ of in de Waalse of Duitstalige Gemeenschap, zijn van rechtswege erkend, zowel qua niveau als qua specifieke kwalificatie.¹⁸ Dat is zo omdat de minimale voorwaarden voor het uitreiken van de diploma's grondwettelijk een federale materie is gebleven.¹⁹ Als er in federale regelgeving sprake is van een studiebewijs, diploma of graad, gaat het om een studiebewijs dat werd behaald aan een onderwijsinstelling in België.

Er geldt een wederzijdse niveau-erkenning van rechtswege voor alle studiebewijzen uit België, Nederland en

Luxemburg.²⁰ Het is de vraag of die bepaling voldoende bekend is, want er werden in 2023 nog 93 aanvragen voor niveau-erkenning ingediend van een Nederlands diploma.²¹

Er zijn ook bilaterale verdragen afgesloten met Estland, Letland en Litouwen, waar in eenzelfde niveau-erkenning van rechtswege is voorzien van mekaar's diploma's.²²

Artikel II.255, § 1 CHO stelt dat de Vlaamse Regering de niveaugelijkwaardigheid of volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's moet vastleggen via besluit. Dit artikel is niet geformuleerd als een bepaling van bevoegdheid, maar als een verplichting,²³ dus op de Vlaamse Regering rust de plicht om dit te doen als de voorwaarden van de tweede paragraaf van dat artikel zijn vervuld. Artikel II.255, § 2 CHO regelt een niveaugelijkwaardigheid van rechtswege voor “*de buitenlandse diploma's van gegradueerde, bachelor of master die uitgereikt zijn na de voltooiing van een opleiding die geaccrediteerd werd door een accreditatieorganisatie, die is opgenomen in het European Quality Assurance Register for Higher Education*”. Eigenlijk wordt door de CHO de adviesfunctie van het Europees register voor Vlaanderen omgezet in een dwingend advies ten aanzien van de Vlaamse Regering. De regering moet volgens het artikel wel nog de nodige maatregelen nemen “om de uitvoering van deze bepalingen verder te operationaliseren”. En dat is tot nog toe niet gebeurd. De Vlaamse Regering moet dus zo snel mogelijk in een erkenning voorzien van rechtswege van de genoemde diploma's. Het louter voorzien van een omslachtige procedure tot erkenning van de gelijkwaardigheid om voor het NARIC te laten beoordelen is duidelijk niet conform de CHO.

De formulering van artikel 255, § 2 CHO laat ook toe dat werkgevers of onderwijsinstellingen de genoemde Europese studiebewijzen qua niveau zelf als gelijkwaardig erkennen. Dat betekent dat ingevolge deze bepaling een administratie

15 Art. II.1 LRC.

16 Art. II.176, 10° CHO bij inschrijving, art. II.113, § 3 en § 4 bij vrijstellingen voor educatieve bachelor, art. II.192, tweede lid CHO voor vrijstellingen van vooropleiding, art. II.242, § 3 CHO voor andere vrijstellingen. Deze bepalingen worden hieronder nog besproken.

17 Art. II.175, § 2 en § 3 CHO. Dit artikel stelt ook de oude studiebewijzen gelijk aan de huidige.

18 Art. 9, § 4, 1° en 2° BVR1 14 juni 2013.

19 Art. 127, § 1, eerste lid, 2°, b) Gw.

20 Benelux Beschikking M (2015) 3 betreffende de automatische wederzijdse generieke niveau-erkenning van diploma's hoger onderwijs, aangevuld door Beschikking M (2018) 1, voor Vlaanderen omgezet in art. 9, § 4 CHO en voor het secundair onderwijs in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 februari 2003 tot vaststelling van de gelijkwaardigheid van Vlaamse en Nederlandse studiebewijzen voor het voltijds secundair onderwijs, met nieuwe bijlage sinds het besluit van de Vlaamse Regering van 21 juni 2024 tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering, wat betreft de structuur en organisatie van het leerplichtonderwijs, het volwassenenonderwijs, het deeltijds kunstonderwijs en het hoger onderwijs.

21 Cijfers van 2023 bij het antwoord op de schriftelijke vraag (Vlaams Parlement) nr. 58 van 24 oktober 2024 van Robrecht BOTHUYNE.

22 Verdrag betreffende de automatische erkenning van diploma's in het hoger onderwijs tussen de Benelux en de Baltische staten. In bijlage I is een lijst van documenten opgenomen dat een goed overzicht geeft van de niveaugelijkwaardigheden (https://www.benelux.int/files/9916/3291/0989/TREATY_14.09.2021_NL.pdf).

23 Een verplichting wordt in een wettelijk tekst niet weergegeven door gebruik van het werkwoord “moeten”, maar door “het werkwoord dat de handeling in kwestie weergeeft, vervoegd in de tegenwoordige tijd”. Zie RAAD VAN STATE, *Beginnelsen van de wetgevingstechniek*, 2008, 7.

van de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld, bij een aanwerving het aanvaarden van deze diploma's niet afhankelijk moet maken van een beoordeling door het NARIC, wat nu wel gebeurt.

De Vlaamse overheid mist daarnaast nog een gebruiksvriendelijke methode om de niveaugelijkwaardigheid van deze diploma's aan te tonen aan derden. Elke werkgever die wil verifiëren of een Nederlands of Luxemburgs studiebewijs volstaat voor de tewerkstelling, moet zelf telkens opnieuw de authenticiteit, accreditatie en gelijkwaardigheid verifiëren. De houder van een studiebewijs kan ook nergens laten registreren dat zijn diploma in Vlaanderen geldt. Als zo'n registratie wel zou gebeuren, kan veel dubbel werk worden vermeden.²⁴ Nu moet elke dienst of trajectbegeleiding telkens opnieuw de authenticiteit en gelijkstelling van het voorgelegde document verifiëren.²⁵

Sinds 1 januari 2014 worden de gegevens van kwalificatiebewijzen en gelijkwaardigheidsbesluiten (diploma's, certificaten, getuigschriften, ervaringsbewijzen, ...) verzameld in de leer- en ervaringsbewijzendatabank (hierna: "LED").²⁶ De LED geeft duidelijkheid over de echtheid van kwalificatiebewijzen en maakt de gegevens vlot toegankelijk. Het decreet legt aan de overheid de verplichting op om ook van rechtswege erkende studiebewijzen te registreren,²⁷ maar die verplichting werd nooit geoperationaliseerd. Deze oplossing lijkt bovendien noodzakelijk in zoverre het recht op vrij verkeer van Unieburgers in het geding is.²⁸

Een gelijkaardig probleem komt voor bij de inschrijving voor een opleiding, op basis van een gelijkwaardig diploma. Als het document bij wet gelijkgesteld is (een document uit de Benelux, Baltische Staten of van enkele internationale scholen), moet onmiddellijk een inschrijving volgen en is

er geen bijzondere procedure van erkenning meer nodig. De meeste instellingen leggen nochtans voor dergelijke diploma's nog een bijkomende toelatingsprocedure op (VUB,²⁹ LUCA, KdG,³⁰ UGent,³¹ Thomas More,³² ...). Dat is niet conform de CHO. Een eventuele bijkomende voorwaarde zou kunnen bestaan in een taalttest, maar niet in een onderzoek naar het diploma. Het is aangewezen dat alle associaties coherente en bindende instructies zouden opstellen om de praktijk van inschrijving aan te passen aan de regelgeving.

2.3.2. Erkenning van het studiebewijs door een onderwijsinstelling

2.3.2.1. Wanneer mag de onderwijsinstelling zelf oordelen?

De onderwijsinstelling is zelf bevoegd om een buitenlands studiebewijs te beoordelen als dat wordt voorgelegd met het oog op studies, en is daartoe ook verplicht. Sommige onderwijsinstellingen en centra voor volwassenenonderwijs (CVO) verwijzen door naar het NARIC voor de erkenning van buitenlandse studiebewijzen met het oog op een verderzetting van de opleiding.³³ Voor studiebewijzen uit een land dat partij is bij de LRC, is dat niet toegestaan en is er geen erkenning door het NARIC nodig.

Een universiteit of hogeschool (hogeronderwijsinstelling, hierna: "HOI") moet zelf de erkenning doen van buitenlandse studiebewijzen die voorgelegd worden met het oog op inschrijving aan een opleiding hoger beroepsonderwijs,³⁴ voor inschrijving voor de bacheloropleiding,³⁵ en wanneer iemand het diploma van de educatieve bacheloropleiding voor secundair onderwijs wil behalen met één onderwijsvak³⁶ of zonder de vermelding van onderwijsvakken.³⁷ Hetzelfde geldt voor de beoordeling bij het verlenen van vrijstellingen van vooropleiding³⁸ en voor het toekennen van vrijstellingen in het algemeen.³⁹ Voor de inschrijving in hoger beroepsonderwijs of een bacheloropleiding moet het instellingsbestuur ook afwijkende toelatingsvoorwaarden

24 Het advies van de SERV van 2 maart 2020 stelt voor dat een document gedownload zou kunnen worden dat de automatische erkenning van studiebewijzen uit sommige landen bevestigt, zoals dat mogelijk is bij het Noorse NARIC, nl. NOKUT (SERV, *Advies. Een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, ACEM 2020302_NARIC_ADV, 2 maart 2020, 31).

25 Cf. de vraag van de sociale partners en kansengroepen dat begeleiders en individuele aanvragers, naast de status, ook de resultaten in hun elektronisch dossier zouden moeten kunnen consulteren (SERV, 2020, 12).

26 Art. 19 en 20 Decreet van 30 april 2009 betreffende de kwalificatiestructuur.

27 Art. 20 van het decreet van 30 april 2009 heeft het over "alle door de Vlaamse Gemeenschap erkende of gelijkwaardig verklaarde leer- en ervaringsbewijzen samen met de bijhorende minimale identificatiegegevens van de houder van de leer- en ervaringsbewijzen". Ook studiebewijzen die van rechtswege erkend zijn, vallen daar onder.

28 Art. 2, 2, b) Richtlijn 2000/78/EG Raad 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep voorziet in non-discriminatie met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt, en de lidstaat moet steeds de meest passende vormen en middelen kiezen om het nuttig effect van richtlijnen te verzekeren (HvJ 4 juli 2006, C-212/04, EU:C:2006:443, 'Adeneler e.a.', punten 93-94).

29 Art. 28, § 2 en art. 63 OER van VUB onderwerpen ook van rechtswege gelijkgestelde diploma's aan een bijzondere toelating door de vicerector.

30 Art. 1 OER van KdG onderwerpt elk buitenlands studiebewijs aan een apart onderzoek door de directeur Onderwijs.

31 Art. 14 OER van UGent onderwerpt alle buitenlandse studiebewijzen aan een aparte toelatingsprocedure, met onder meer een uiterste datum van indiening op 1 juni.

32 Art. 2, eerste lid OER van Thomas More Hogeschool regelt enkel een uitzondering voor Nederlandse studiebewijzen.

33 SERV, *Advies. Een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, ACEM 2020302_NARIC_ADV, 2 maart 2020, 15.

34 Art. II.176, tweede lid, 10° CHO.

35 Art. II.178, eerste lid, 5° CHO.

36 Art. II.113, § 3, 3° CHO.

37 Art. II.113, § 4 CHO.

38 Art. II.192, tweede lid CHO.

39 Art. II.242, § 3 CHO.

vaststellen gebaseerd op humanitaire of medische redenen, of via het vaststellen van het competentieniveau,⁴⁰ en wie een beroep doet op die voorwaarden moet apart worden geregistreerd.⁴¹

In al deze gevallen stelt de CHO dat er rekening moet worden gehouden met een verplichting tot erkenning krachtens de wet, de Europese richtlijnen of een internationaal verdrag. Een erkenning ‘krachtens een wet’ kan verwijzen naar artikel 255, § 2 CHO, waardoor de niveaubepaling van EU-diploma’s kan gebeuren op grond van de criteria in dat artikel (zie *supra*). Voorlopig wordt die bepaling echter niet zo gelezen. Een Europese richtlijn over het recht op inschrijving is er niet en zou niet mogelijk zijn, want onderwijs behoort niet tot de bevoegdheid van de Europese Commissie. Tot nu toe maken de HOI enkel toepassing van hun bevoegdheid op grond van ‘een internationaal verdrag’, namelijk de LRC.

Uit de formulering volgt dat de HOI de LRC enkel kan toepassen als het om een studiebewijs gaat uit een land dat partij is bij de LRC. Voor studiebewijzen uit andere landen kan de HOI doorverwijzen naar het NARIC, maar de vraag is of dat zinvol is. Die doorverwijzing kan echter pas na onderzoek van eventuele andere uitzonderingen. Als het om een inschrijving voor het hoger beroepsonderwijs of een bacheloropleiding gaat, bepalen de artikelen II.176 en II.178 CHO dat de HOI er ook voor kan kiezen om te onderzoeken of het diploma in het thuisland toegang geeft tot het hoger onderwijs. Dit geldt ongeacht het land van herkomst en in dat geval is er geen erkenning nodig. Daarnaast moeten ook andere afwijkende bepalingen worden onderzocht,⁴² als de student daarom vraagt. De instelling kan ervoor kiezen om dat niet te doen, maar omdat ze onderworpen is aan de motiveringsplicht, moeten er wel redenen worden gegeven waarom er van die mogelijkheid geen gebruik werd gemaakt. De loutere motivering dat het voorgelegde diploma niet gelijkwaardig is, is dus onvoldoende.

Als de HOI uiteindelijk toch een individuele beoordeling moet doen van de situatie en van het niveau van de student, lijkt het weinig zinvol om eerst een onderzoek door het NARIC te laten doen. Vanaf de inwerkingtreding van de Global Convention on Recognition zal de HOI voor studiebewijzen uit alle landen de erkenning zelf moeten onderzoeken en is een doorverwijzing niet meer mogelijk. Het is dus aan te bevelen om het onderscheid ook nu al in de praktijk niet meer te maken.

Eigenaardig genoeg biedt de CHO de HOI geen bevoegdheid om de gelijkwaardigheid vast te stellen van het niveau van

bachelor dat vereist is als voorwaarde voor inschrijving voor een masteropleiding.⁴³ Bovendien is de HOI verplicht om een schakeljaar te eisen als enkel een professionele bachelor wordt voorgelegd. Wie zich voor een master wil inschrijven op basis van een buitenlands studiebewijs dat het niveau van bachelor aantoont, moet dus eerst bij het NARIC een volledige gelijkwaardigheid worden gevraagd. De HOI kan specifieke opleidingskenmerken bepalen van de bachelor met het oog op toegang tot een bepaalde master. Het NARIC zou in dat geval die kenmerken moeten verifiëren. Het lijkt niet noodzakelijk, en ook niet efficiënt, om het NARIC exclusief bevoegd te maken voor de beoordeling van een bachelor, terwijl de HOI wel bevoegd is om alle andere studiebewijzen te beoordelen. De HOI is ook bevoegd om voor alle vakken van een bachelor vrijstelling te verlenen, wat op hetzelfde neerkomt als een erkenning dat in feite het niveau van bachelor is behaald. Als het NARIC een aanvraag tot specifieke erkenning onderzoekt, doet het immers precies een beroep op een hogeschool of universiteit om die beoordeling te doen.

Een bijzondere situatie is het aanwerven van personeel met een buitenlands diploma door een instelling van hoger onderwijs. Een HOI heeft ook in dat geval de expertise om de gelijkwaardigheid van dat diploma te controleren, maar de wet is niet duidelijk over de bevoegdheid.

Artikel V.148, § 5, tweede lid CHO stelt dat voor docenten, assistenten, lectoren en praktijklectoren, voor het bepalen van het vereiste niveau, de onderwijsinstelling ook buitenlandse studiebewijzen moet aanvaarden als deze moeten worden erkend “krachtens een wet, een decreet, een bilateraal akkoord of Europese richtlijnen”. Wat betreft de verwijzing naar een bilateraal akkoord of Europese richtlijn, is deze bepaling zonder inhoud. Voor de bestaande bilaterale akkoorden voegt de bepaling niets toe, want deze zijn al van toepassing volgens artikel 9 CHO. En omdat geen enkele van de genoemde functies op de lijst van gereguleerde beroepen staan, is Richtlijn 2005/36/EG inzake beroepskwalificaties niet van toepassing. Andere richtlijnen zijn er niet.

Dan blijft er over dat de HOI een buitenlands studiebewijs moet aanvaarden als het erkend dient te worden “krachtens een wet”. Op deze grond kan de HOI op basis van het decreet van 15 december 2006 en de Wet van 10 juli 2008 houdende instemming met het Verdrag inzake de erkenning van diploma’s betreffende het hoger onderwijs in de Europese Regio, de gelijkwaardigheid onderzoeken van buitenlandse studiebewijzen in toepassing van de LRC. Artikel V.148, § 5, tweede lid spreekt tenslotte over het louter aanvaarden van het diploma voor inschrijving en niet over een erkenning ten aanzien van derden. Ook de administratie is de mening toegedaan dat hogescholen en

40 Art. II.177 en II.179 CHO.

41 Art. II.179/1 CHO.

42 Art. II.177 en II.179 CHO verplichten de HOI om afwijkende toelatingsvoorwaarden te voorzien om humanitaire, medische, psychische of sociale redenen, rekening houdend met het niveau van de student.

43 Art. II.180 CHO.

universiteiten volledige autonome bevoegdheid hebben over hun aanwervingsbeleid en dus zelf dienen te bepalen of zij de buitenlandse diploma's zonder meer aanvaarden ofwel via het NARIC een academische gelijkwaardigheid wensen. Nochtans gaan HOI er meestal van uit dat ze hiervoor niet bevoegd zijn, met als argument dat het artikel zelf niet verwijst naar een "internationaal verdrag" als reden van erkenning.⁴⁴ Het lijkt echter niet vereist om een verdrag expliciet te vermelden wanneer dit verdrag krachtens een nationale wet van toepassing wordt gemaakt. En zonder die interpretatie is, zoals gezegd, het hele artikel een lege bepaling.

De CHO bevat zelf ook nog een andere verplichting tot erkenning krachtens de wet, namelijk in artikel II.255, § 2. Deze bepaling verplicht een werkgever, en dus ook de HOI, om zelf de gelijkwaardigheid te beoordelen van studiebewijzen uit een lidstaat van de EU. De voorwaarden genoemd in dat artikel, namelijk de aanwezigheid van een kwaliteitszorgsysteem dat voldoet aan de richtlijnen van de *Quality Assurance in the European Higher Education Area* en de aanwezigheid van de vereiste opleidingsstructuur, kunnen door de onderwijsinstelling zelf worden nagegaan. Het gaat in die zin om een erkenning die vereist is 'krachtens de wet'.

Dit geldt niet voor de artikelen V.20 en V.21, die stellen dat de HOI bij een aanstelling van zelfstandig academisch personeel of van een assistent buitenlandse studiebewijzen dienen te aanvaarden als die erkend moeten worden in toepassing van de Europese richtlijnen of een bilateraal akkoord. Hetzelfde geldt voor de bepaling inzake het loopbaankader (art. V.49 CHO) en de loopbaanstructuur (art. V.176 CHO). Omdat hier geen verwijzing voorkomt naar gelijkwaardigheid krachtens de wet of het decreet, gaat het telkens om een lege bepaling.

Het is ook in het belang van een performant beleid dat een onderwijsinstelling bij aanwervingen zelf kan beoordelen of een buitenlands studiebewijs als gelijkwaardig erkend kan worden. Nu moeten de onderwijsinstellingen doorverwijzen naar het NARIC, dat op zijn beurt weer een beroep moet doen op een onderwijsinstelling. Het lijkt performanter om in dit geval binnen de onderwijsinstelling zelf een efficiënte praktijk van erkenning te ontwikkelen. Het verdient aanbeveling om de onderwijsinstellingen zelf minstens de bevoegdheid te geven om in een dergelijk geval het internationaal verdragsrecht toe te passen.

Voor de onderwijsinstellingen van het basisonderwijs, secundair onderwijs en volwassenenonderwijs is het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI) bevoegd.⁴⁵

Een buitenlands studiebewijs kan in principe pas worden aanvaard na erkenning door het NARIC. Maar voor Unieburgers geldt weer een andere regeling: omdat het in de meeste gevallen om gereguleerde beroepen gaat, is hierbij de Europese Richtlijn 2005/36 van toepassing (*infra*) en beslist AGODI zelf over de gelijkwaardigheid.

2.3.2.2. Procedure en motivering

Ongeacht welke procedure van toepassing is, heeft een houder van een buitenlands studiebewijs bij weigering het recht om een gemotiveerde beslissing te ontvangen waarin staat waarom het studiebewijs niet gelijkwaardig is met het vereiste Belgische studiebewijs.⁴⁶ Als de LRC van toepassing is, moet in deze motivering worden aangetoond dat er een substantieel verschil is dat niet toelaat om het studiebewijs als gelijk te erkennen.

Bij onderwijsinstellingen wordt in de praktijk doorgaans de redenering gevolgd dat iemand geen recht heeft op inschrijving tot er duidelijkheid is over het buitenlands diploma. In de praktijk wordt ook vaak een antwoord telefonisch gegeven, of per mail, of wordt toch nog doorverwezen naar het NARIC, en daarbij wordt deze beslissing niet benoemd als weigering tot inschrijving op grond van weigering van erkenning van het studiebewijs. De meeste OER van de Vlaamse onderwijsinstellingen bieden geen garanties voor een tijdige behandeling of voor een gemotiveerde weigering van inschrijving. Voor studiebewijzen uit een land dat partij is bij de LRC is dat niet correct. Artikel VII LRC verplicht lidstaten om buitenlandse diploma's te erkennen, en de onderwijsinstelling is bevoegd tot erkenning. Er is dus een recht op inschrijving, zolang er geen substantieel verschil is aangetoond.

Het onderwijs- en examenreglement (hierna: "OER") moet dus voorzien in een procedure die kan garanderen dat een tijdige vraag tot inschrijving altijd tot inschrijving leidt, tenzij tijdig een gemotiveerde weigering van inschrijving is betekend.

Wanneer een inschrijving niet mogelijk is vanwege het ontbreken van enkele opleidingselementen, en de HOI kan deze elementen aanbieden, dan zou bij een correcte toepassing van de LRC de HOI minstens aan betrokkene moeten aanbieden om zich in te schrijven voor deze vakken. De procedures van de aanvraag inzake gelijkwaardigheid en de aanvraag inzake vrijstellingen kunnen best in die zin op mekaar worden afgestemd. Elke aanvraag tot

⁴⁵ 2015 maakt dit Agentschap bevoegd voor de opmaak van dat conformiteitsattest.

⁴⁴ Dit argument werd aangevoerd door de bevoegde dienst van een universiteit, in een persoonlijk onderhoud.

⁴⁵ Art. 3 en art. 2, 8° BVR1 verwijzen voor deze bevoegdheid naar de opmaak van het conformiteitsattest. Art. 5, § 3 MB van 6 februari

⁴⁶ De instelling treedt bij het nemen van een studievoortgangsbeslissing op als openbare dienst, die in een reglementaire verhouding staat tot de student (art. II.274 CHO), en is in die hoedanigheid onderworpen aan de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

gelijkwaardigheid kan worden gezien als een aanvraag tot het bepalen van de vrijstellingen waartoe een studiebewijs aanleiding geeft.

Artikel III.5 LRC bepaalt dat er ook bij gebrek aan een beslissing een mogelijkheid moet zijn om beroep aan te tekenen. Als er geen beslissing wordt genomen, en ondertussen verstrijkt de startdatum van het academiejaar, kan de houder van het studiebewijs tegen het ontbreken van de beslissing in beroep gaan. Dit is in geen enkel OER van een Vlaamse onderwijsinstelling als zodanig geregeld.

Een beslissing om een studiebewijs niet te erkennen moet worden omschreven als een beslissing tot weigering van inschrijving en moet worden gemotiveerd door aan te geven wat het substantieel verschil is met het vereiste Vlaamse diploma. Ook een beslissing tot doorverwijzing naar het NARIC moet dus worden gemotiveerd, met name door aan te geven dat de LRC niet van toepassing is en dat de afwijkende toelatingsvoorwaarden niet van toepassing zijn. Er wordt in dat geval een attest afgegeven dat voorgelegd moet worden aan het NARIC.

Het eindrapport MaxiPAC meldt ook dat er voor artsen en tandartsen in de praktijk geen mogelijkheid bestaat om met hun buitenlands diploma in België hun beroep verder te zetten.⁴⁷ Als er een element ontbreekt voor de erkenning als bachelor, kunnen zij dat niet verhelpen door zich in te schrijven en vrijstellingen te vragen, gelet op de toelatingsproef. Als er enkele elementen ontbreken voor een erkenning als master, maar er wel een erkenning als bachelor wordt gegeven, is het aanvullen van de lacunes niet mogelijk of wordt het afgeraden om vrijstellingen aan te vragen, omdat dit zelfs in hun nadeel zou kunnen werken. Wanneer het gaat om landen die partij zijn bij de LRC, is dit niet correct. Artikel III.5 stelt dat informatie verstrekt wordt over mogelijke stappen die de aanvrager zou kunnen nemen om in een later stadium alsnog erkenning te verkrijgen, en artikel V.1 stelt dat ook studieperiodes die zijn voltooid in het kader van een opleiding hoger onderwijs erkend moeten worden.

Wanneer een onderwijsinstelling een inschrijving weigert omdat een buitenlands studiebewijs niet voldoet, kan betrokkene beroep aantekenen bij de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen. Het is niet duidelijk of een beslissing van de onderwijsinstelling die beroepsmogelijkheid altijd vermeldt.

2.3.3. Erkenning van het studiebewijs door AHOVOKS (NARIC)

2.3.3.1. Procedure

Een verzoek tot erkenning bij het NARIC van de gelijkwaardigheid van een diploma of van een behaald niveau kan online worden ingediend. De website bevat een applicatie waarmee nagegaan kan worden of een erkenning gevraagd moet worden en welke documenten voorgelegd moeten worden.

In principe moet ook worden vermeld hoelang de procedure duurt, maar dat wordt in feite niet meer gecommuniceerd, omdat de termijnen toch niet gerespecteerd worden. De website meldt dat er “langere wachttijden” zijn voordat een aanvraag in behandeling kan worden genomen, dat de dienst telefonisch niet bereikbaar is en dat ook niet alle mails worden gelezen. Het probleem van het overschrijden van de wettelijke behandelingstermijnen van artikel 15 BVR1 stelt zich al jaren.⁴⁸

Er wordt een bijdrage gevraagd, die vastgesteld is in artikel 265 CHO. Dit artikel bepaalt een vrijstelling van bijdrage voor vluchtelingen, subsidiair beschermden, tijdelijk beschermden en asielzoekers, en laat toe om het bedrag voor andere doelgroepen te verminderen.⁴⁹ Er mag ook een spoedprocedure worden ingesteld voor een hogere bijdrage, tot maximum 500 euro.⁵⁰ De lijst van vrijstellingen wordt verder aangevuld door een besluit van de Vlaamse Regering.⁵¹ Als iemand na weigering van erkenning binnen zes maanden een nieuwe erkenning vraagt van een lager niveau, is er geen nieuwe bijdrage verschuldigd.⁵²

De gelijkwaardigheid moet enkel worden onderzocht als het voorgelegde document authentiek is en als het om een studiebewijs gaat van een opleiding die in het thuisland geaccrediteerd of erkend is door de bevoegde overheid.⁵³ De

48 SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, Advies van de Adviescommissie Economische Migratie van 24 augustus 2024, 13, en OESO, *Improving the Economic Migration Framework to Attract and Retain Qualified Talent in Flanders*, maart 2025, 99.

49 Art. 256, vierde lid CHO.

50 Art. 256, vijfde lid CHO.

51 Art. 1 B.VI.Reg. 31 januari 2014 houdende de differentiatie in de financiële bijdrage die de houder van een buitenlands studiebewijs moet betalen aan de erkenningsautoriteit voor een onderzoek met betrekking tot de erkenning van het buitenlandse studiebewijs. Er is een vrijstelling voorzien voor personen met een OMNIO-statuuft of die op het moment van de aanvraag beschikken over een leefloon, inburgeringscontract of trajectovereenkomst of actieplan bij de VDAB.

52 Art. 2 B.VI.Reg. 31 januari 2014 houdende de differentiatie in de financiële bijdrage die de houder van een buitenlands studiebewijs moet betalen aan de erkenningsautoriteit voor een onderzoek met betrekking tot de erkenning van het buitenlandse studiebewijs.

53 Dat blijkt uit de definities van instelling en opleiding in art. 1 LRC, en uit art. 1, 3° en 8° BVR1.

opleiding zelf moet erkend zijn. Het feit dat een verbonden instelling erkend is, is niet voldoende.⁵⁴

Het BVR1 maakt het principe van de LRC (recht op erkenning tenzij bewijs van substantieel verschil) van toepassing op alle aanvragen,⁵⁵ waarmee het een ruimere toepassing voorziet dan het minimum dat door het decreet was bepaald.⁵⁶ Het substantieel verschil moet betrekking hebben op het niveau van het buitenlands studiebewijs, de leerresultaten, de studieomvang en de kwaliteit van de opleiding leidende tot het buitenlands studiebewijs.⁵⁷

De erkenningsautoriteit moet bewijzen dat er een substantieel verschil is met de Vlaamse opleiding, maar de aanvrager zelf moet de nodige informatie over de inhoud van de opleiding aanbrenge(n).⁵⁸ In principe is er een overzicht van de informatie over de opleidingen die volgens artikel III.4 LRC uitgewisseld moet worden. Voor Vlaanderen staat deze informatie op www.hogeronderwijsregister.be. Voor de lidstaten van de Raad van Europa is de informatie te vinden op <https://enic-naric.net/page-countries-of-the-networks>. De SERV vraagt om de bewijslast niet volledig aan de kant van de aanvrager te leggen en ook zelf de nodige informatie over de buitenlandse opleidingen op te vragen.⁵⁹ Informatie die bij de overheid reeds aanwezig is, mag in toepassing van het Only Once-principe eigenlijk geen tweede keer worden gevraagd. Als het NARIC al eerder een bepaalde opleiding heeft beoordeeld, is het niet nodig om alle informatie over die opleiding opnieuw op te vragen. Het publiceren van de precedenten zou dus leiden tot een meer correcte verdeling van de bewijslast.

Bewijsstukken mogen worden voorgelegd in het Nederlands, Frans, Duits en Engels, maar van documenten in een andere taal moet een gelegaliseerde vertaling worden toegevoegd.⁶⁰ Het MaxiPAC-eindrapport en een advies van de SERV noemen het voorleggen van een vertaling van alle stukken door een beëdigd vertaler een drempel.⁶¹ Systematisch beëdigde vertalingen vragen van alle stukken lijkt ook niet conform de LRC, omdat

bijkomende informatie pas nodig is in geval van twijfel over een eventueel substantieel verschil.

2.3.3.2. Motivering

Beslissingen van het NARIC zijn onderworpen aan de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.⁶² Artikel 6 BVR1 stelt dat elke beslissing aangeeft of een erkenning al dan niet toegestaan wordt en artikel 7 stelt dat met alternatieve bewijzen rekening kan worden gehouden. Daaruit volgt dat een aanvrager die expliciet een aantal jaren ervaring als competentie aanbrengt, in het antwoord van het NARIC de motivering moet vinden waarom die elementen onvoldoende zijn om tot een gelijkwaardigheid te komen van een bepaald niveau of specifiek diploma.

Als een diploma niet erkend wordt, kan een erkenning van lagere graad worden gevraagd. In de praktijk gaat het NARIC doorgaans zelf al automatisch over tot een onderzoek naar de mogelijke gelijkwaardigheid met een studiebewijs van een lager niveau.

Uit de jaarverslagen van het NARIC blijkt dat op die manier in de meerderheid van de gevallen een ‘positieve’ beslissing genomen wordt, maar dat er dus zeer vaak een ander niveau erkend wordt dan gevraagd. Als bij een aanvraag tot erkenning van een master een erkenning volgt van een niveau van bachelor, gaat het echter niet om een positieve beslissing maar om een weigering. Die weigering dient te worden gemotiveerd met een bepaling van het substantiële verschil tussen het buitenlands diploma en de gevraagde erkenning. Uit die beslissing moet dus opgemaakt kunnen worden welke opleidingselementen ontbreken om het gewenste niveau te bereiken.

Omdat er in één document verschillende beslissingen worden genomen, is het mogelijk om aan één beslissing alvast rechtsgevolgen te verlenen (erkenning bachelor) en tegen een andere beslissing in beroep te gaan (weigering master). Doordat de motivering van het NARIC de verschillende beslissingen niet altijd apart motiveert, kan dat tot verwarring leiden en tot een schending van artikel III.5 LRC en van de Wet van 19 juli 1991 op de motivering van bestuurshandelingen. Het verdient de voorkeur dat het NARIC elke beslissing in een apart document of minstens onder aparte titels motiveert, met telkens de vermelding van de beroepsmogelijkheden tegen deze beslissing. Het moet immers mogelijk zijn om beroep in te dienen tegen de niet-erkenning van een hoger niveau, zonder de beslissing aan te vechten waarin een lager niveau werd erkend.

54 Arrest van 22 november 2024 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, met nummer RSTVB-2425-0322, 31.

55 Art. 3 BVR1 en art. 3 BVR2.

56 Art. II.256, tweede lid CHO stelt dat de LRC minstens toegepast moet worden voor studiebewijzen uit een land dat het verdrag heeft geratificeerd.

57 Art. 5, § 1 BVR1.

58 Art. III.3 LRC spreekt over het aanbrenge(n) van alle “adequate informatie”.

59 SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, Advies van de Adviescommissie Economische Migratie van 24 augustus 2024, 18, aanbeveling 4.3.2.

60 Art. 12 BVR1 noemt het opvragen van vertaalde stukken als optie, niet als standaardvereiste.

61 DEVILLÉ A. en VRELUST T., *Eindrapport MaxiPAC*, december 2024, 39; SERV, *Advies. Een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, ACEM 2020302_NARIC_ADV, 2 maart 2020, 33.

62 Zie bv. Adv.RvS 16 december 2016, nr. 60.481/3, 10.

De motiveringsplicht en de beroepsmogelijkheid gelden in principe ook wanneer een beslissing wordt genomen omdat het dossier te weinig informatie bevat om het studiebewijs te kunnen beoordelen, of in geval van fraude.⁶³ Er wordt door het NARIC vaak een beslissing genomen tot stopzetting of ‘geen beslissing’ op basis van de afwezigheid van documenten.⁶⁴ Het BVR1 stelt dat in dat geval de stopzetting wordt ‘gemeld’, maar het gaat wel degelijk om een beslissing van weigering, waarbij die beslissing ook een motivering moet bevatten en vatbaar moet zijn voor beroep.

Het BVR1 stelt dat na fraude elke nieuwe aanvraag van deze persoon onontvankelijk moet worden verklaard.⁶⁵ Die bepaling is strijdig met de LRC, die niet voorziet in dergelijke uitsluiting. Het is begrijpelijk dat een mogelijke beslissing van onontvankelijkheid wordt voorzien, maar de administratie mag niet verplicht worden tot weigering als blijkt dat iemand een geldig studiebewijs voorlegt.

Bij de beoordeling van een substantieel verschil inzake niveaubepaling moet rekening worden gehouden met alle elementen binnen de gedane opleiding,⁶⁶ en bij de beoordeling van een volledige erkenning moet ook rekening worden gehouden met elementen van buiten de opleiding.⁶⁷ Zo kan bij een aanvraag tot gelijkwaardigheid van het niveau van master worden aangetoond dat het ontbreken van een masterproef gecompenseerd wordt met andere elementen uit de opleiding die blijf geven van een voldoende analytisch en synthetisch vermogen of van een zelfstandig probleemoplossend vermogen,⁶⁸ maar hierbij wordt bijna nooit rekening gehouden met ervaring opgedaan na de opleiding.⁶⁹ Bij een beoordeling van de volledige gelijkwaardigheid van diezelfde master moet wel rekening worden gehouden met eventuele werkervaring van na de opleiding.⁷⁰

2.3.3.3. Beslissing over de mogelijke stappen tot verkrijgen van gelijkwaardigheid

Een erkenningsbesluit vervangt het diploma niet en moet altijd vergezeld gaan van het originele studiebewijs. Iemand die het originele studiebewijs verliest, moet dus de hele lijdensweg opnieuw doorlopen. Omdat het erkenningsbesluit *de facto* ook de authenticiteit van het document bevestigt, zou het voor iedereen meer

rechtszekerheid bieden indien het erkenningsbesluit zelf ook het origineel document zou omvatten en zelf een kenmerk van authenticiteit zou dragen.⁷¹

Verder is het belangrijk om de beslissing niet te beperken tot het al dan niet erkennen van de gelijkwaardigheid. De beslissing inzake het substantieel verschil, en de mogelijkheid om hieraan tegemoet te komen, maakt volgens artikel III.5 LRC deel uit van de erkenningsbeslissing. Wanneer geen erkenning wordt verleend, worden de redenen van de weigering van de erkenning aangegeven en wordt informatie verstrekt over mogelijke stappen die de aanvrager zou kunnen nemen om in een later stadium alsnog erkenning te verkrijgen. Dit is niet overgenomen in de Vlaamse regelgeving. De motivering is wel verplicht, maar niet de mogelijkheid tot compensatie en een gedeeltelijke erkenning. Het MaxiPAC-eindrapport benoemt dit probleem voor studiebewijzen van verpleegkundigen. Het NARIC wijst in de beoordeling van buitenlandse diploma's verpleegkunde vaak op het gebrek aan kennis in verband met geriatrie of evidencebased werken, maar er is nergens een opleiding voorhanden om aan dit gebrek aan kennis te verhelpen.⁷² Het NARIC is in toepassing van de LRC er eigenlijk toe verplicht om deze informatie aan te bieden.

Ik voeg een voorbeeld toe uit de rechtspraak. Iemand met een bachelor medische beeldvorming vraagt op 17 oktober 2022 erkenning, krijgt een jaar later een beslissing, vraagt een herziening, krijgt nog een half jaar later de nieuwe beslissing, gaat in beroep en krijgt op 25 oktober 2024 in beroep de beslissing dat binnen de vier maanden een nieuwe beslissing moet volgen. De termijn van vier maanden werd gegeven omdat de opleiding ‘Medische beeldvorming en radiotherapie – professionele bachelor’ maar aan twee Vlaamse instellingen wordt aangeboden, en daardoor is de beschikbare expertise zeer beperkt.⁷³ In dit geval zou één van die twee instellingen, die moet beoordelen welke opleidingsonderdelen betrokkene zou missen om het diploma te halen, meteen een verkort traject moeten aanbieden. Sterker nog: dat traject had twee jaar eerder al voorgelegd moeten zijn.

De overheid moet een antwoord kunnen geven op de vraag van de persoon die een buitenlands studiebewijs voorlegt, en dat is hoe de behaalde opleiding en expertise gevalideerd kan worden. Daarvoor is een weigering/erkenning onvoldoende. Er is een trajectbeslissing nodig, niet enkel een beslissing over één facet van de vraag.

63 Art. 11, § 4 BVR1 en art. 7, § 4 BVR2.

64 Volgens het rapport van de SERV gebeurde dat in 2018 in 23 % van de gevallen (SERV, *Advies. Een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, ACEM 2020302_NARIC_ADV, 2 maart 2020, 10).

65 Art. 11, § 4, tweede lid BVR1 en art. 7, § 4, tweede lid BVR2.

66 Dit blijkt uit de formuleringen in art. 3 en 5 BVR1.

67 Dit blijkt uit de formulering in art. 7 BVR2.

68 Zie de definitie in art. I.3.41° CHO.

69 R.Stvb. 13 september 2024, nr. RSTVB-2425-0034, 8.

70 R.Stvb. 26 april 2019, nr. 4.896; R.Stvb. 8 februari 2022, nr. 7.219; R.Stvb. 28 juni 2024, 2324-RSTVB-0444.

71 Een gelijkaardige oplossing werd gekozen bij de modernisering van het register van de burgerlijke stand, waarbij van buitenlandse akten na erkenning altijd een Belgische akte wordt opgemaakt en er altijd een elektronische versie beschikbaar is (art. 68-69 oud BW).

72 DEVILLÉ A. en VRELUST T., *Eindrapport MaxiPAC*, december 2024, 37.

73 De casus werd beoordeeld in het arrest van 25 oktober 2025 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen, met nummer RSTVB-2425-0228.

Aanbeveling 4.7.3 van de SERV vraagt dat de wet gewijzigd wordt in de zin dat het NARIC een beslissing zou kunnen nemen tot een voorwaardelijke erkenning.⁷⁴ Het is echter zonder wijziging van de wetgeving mogelijk om in de praktijk een beslissing te nemen over het hele traject van validatie van het buitenlandse studiebewijs. Tussen overheid en onderwijsinstellingen kan worden overeengekomen om te garanderen om na een beoordeling door het NARIC of een onderwijsinstelling elk ontbrekend studieonderdeel af te ronden, met recht op vrijstelling voor alle andere onderdelen.

2.3.3.4. Beroepsinstantie

Volgens de LRC moet er een termijn worden bepaald, en als de termijn wordt overschreden moet er een beroep kunnen worden ingesteld.⁷⁵ Deze termijn begint pas te lopen nadat alle vereiste stukken zijn ingediend. Als de termijn niet wordt gehaald, zou in principe een beroep kunnen worden ingesteld, maar dat is in de Vlaamse regelgeving niet als zodanig voorzien. Omdat het overschrijden van de termijnen als een terugkerend probleem wordt aangehaald, is het wenselijk om expliciet in een beroep te voorzien bij het uitblijven van een beslissing.

De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangbeslissingen is de beroepsinstantie.⁷⁶ De SERV meldde in 2020 jaarlijks circa 25 beroepen, met een geschat percentage vernietigingen van nooit meer dan 20%.⁷⁷ Het jaarverslag van de Raad bevat enkel cijfers over alle beroepen tegen studievoortgangsbeslissingen, dus niet enkel inzake erkenning van gelijkwaardigheid, en telde in 2021 201 ingediende beroepen, in 2020 190, in 2022 247 en in het werkjaar 2023-2024 270.⁷⁸

Het besluit van de Vlaamse Regering meldt dat de beslissing de mogelijkheid moet vermelden om een verzoek tot heroverweging in te dienen,⁷⁹ maar bevat geen bepaling over het vermelden van de beroepsmogelijkheid. Elke beslissing moet nochtans de mogelijkheid tot beroep en de beroepsinstantie vermelden, anders is de termijn om beroep in te dienen niet tegenwerpelijk. Ook een nieuwe beslissing na herziening moet de beroepsmogelijkheden vermelden.⁸⁰

Het gebeurt blijkbaar ook dat een beslissing wordt ingetrokken wanneer iemand een beroep aantekent, zodat de Raad niet meer bevoegd is en zich niet meer ten gronde kan uitspreken. Die praktijk moet worden vermeden. Als vervolgens een nieuwe negatieve beslissing wordt genomen, wordt de redelijke behandelingstermijn (nogmaals) overschreden. Als het NARIC de beslissing wenst te herzien, verdient het aanbeveling om dit te melden aan de beroepsinstantie. De beroepsinstantie kan dan een termijn geven waarbinnen een voorstel van beslissing voorgelegd moet worden. Het concrete voorstel tot herziening kan dan meteen door de beroepsinstantie worden beoordeeld. De Raad kan dan dat voorstel voor een nieuwe beslissing opnemen in het arrest, samen met een (korte) termijn om de beslissing te betekenen.

2.3.4. Bijzondere bepalingen voor vluchtelingen en personen in een gelijkaardige situatie

Bij een beoordeling van buitenlandse studiebewijzen door het NARIC, door een onderzoeksinstituting of door een werkgever, gelden er bijzondere bepalingen voor vluchtelingen “en mensen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden”.⁸¹ Daarbij gaat het met name om een vrijstelling van het aanbrengen van informatie over de opleiding.

Artikel 13 BVR1 breidt de toepassing uit tot vluchtelingen en ontheemden uit alle landen, dus niet enkel wanneer de LRC van toepassing zou zijn, en stelt dat voor vluchtelingen en ontheemden die “niet alle documenten en informatie kunnen indienen of opvragen in hun thuisland” een aangepaste flexibele procedure moet worden aangeboden. In de praktijk wordt door het NARIC altijd een document gevraagd, omdat de wettekst enkel spreekt over “niet alle” documenten. Het verdrag zelf is nochtans duidelijk en verplicht deze flexibiliteit “in die gevallen waarin de diploma’s, behaald in één van de Partijen, niet door documenten kunnen worden gestaafd”. De SERV vraagt in zijn advies om in deze gevallen minstens een beoordeling mogelijk te maken op basis van een gesprek.⁸² Volgens het verdrag is het NARIC daar ook effectief toe verplicht. De LRC stelt ook dat de erkenning vergemakkelijkt moet worden als er een getuigschrift voorhanden is,⁸³ waaruit blijkt dat ook bij gebrek aan een getuigschrift een beoordeling verplicht is.

Bij nazicht van de OER van de hogescholen en universiteiten blijkt dat er vaak flexibele procedures voorhanden zijn

74 SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, 24 augustus 2024, 21.

75 Art. III.5 LRC.

76 <https://www.dbric.be/raad-voor-betwistingen-inzake-studievoortgangsbeslissingen>.

77 SERV, *Advies. Een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, ACEM 2020302_NARIC_ADV, 2 maart 2020, 20.

78 Jaarverslag Dienst van de Bestuursrechtscollages 2023-2024, 25, <https://www.dbric.be/sites/default/files/2025-01/DBRC%20Jaarverslag%202023-2024.pdf>.

79 Art. 17, § 2 BVR1.

80 Arrest van 25 oktober 2025 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen, met nummer RSTVB-2425-0228, 8.

81 Art. VII van het verdrag spreekt over “vluchtelingen, ontheemden en personen in een vluchtelingensituatie”, art. 9 BVR1 heeft het over “asielzoekers, vluchtelingen subsidiair-beschermen en personen die zich in een vergelijkbare situatie bevinden zoals vermeld in artikel VII”.

82 SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, 24 augustus 2024, 19.

83 Art. V.3 LRC.

voor “vluchtelingen en kandidaat-vluchtelingen” (o.a. LUCA, VUB, UHasselt, KUL). Die omschrijving is echter te beperkt. Artikel VII LRC heeft het over vluchtelingen, ontheemden en personen in een vluchtelingensituatie, zodat ook aanvragers van subsidiaire bescherming, personen met subsidiaire bescherming, personen met tijdelijke bescherming, personen met een humanitair visum of een verblijf om humanitaire redenen een gelijkaardige uitzondering kunnen vragen. Ook gezinsleden van deze personen kunnen in een ‘vluchtelingensituatie’ zitten. Niet elk gezinslid beschikt over een erkenning van internationale bescherming. Omgekeerd is het niet voor elke vluchteling of subsidiair beschermde onmogelijk om bewijzen voor te leggen van het studiebewijs of informatie over de opleiding. Er geldt geen automatische vrijstelling van medewerking.

Artikel II.179 CHO eist dat elke instelling een uitzonderingsregeling vaststelt. Die regeling moet voldoen aan artikel VII LRC, dat voor vluchtelingen bepaalt dat een billijk en doeltreffend onderzoek moet plaatsvinden, ook wanneer er geen documenten voorhanden zijn. Hoewel de HOI niet gebonden zijn door de LRC voor studiebewijzen uit landen die geen partij zijn bij dit verdrag, zou het moeilijk te verantwoorden zijn om binnen deze groep te discrimineren. In de OER is deze bepaling niet vaak omgezet in een operationele maatregel.

3. Toegang tot een gereguleerd beroep

3.1. Toepasselijke regelgeving voor toegang tot het beroep

Unieburgers⁸⁴ hebben in het kader van het recht op vrij verkeer in principe toegang tot de beroepen die ze in hun eigen lidstaat uitoefenen, of waar ze in hun eigen lidstaat toegang zouden tot hebben op basis van hun opleiding. Als er in de lidstaat van ontvangst specifieke opleidingsvereisten gelden, dan moeten de kwalificaties uit het thuisland kunnen worden erkend. De Europese Richtlijn 2005/36 van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties legde daartoe de voorwaarden en de procedures vast.

Deze richtlijn wordt in België toegepast door de bevoegde overheden voor de erkenning van beroepskwalificaties.

De richtlijn werd in de materie van toegang tot het beroep omgezet door de Wet van 12 februari 2008 tot

instelling van een algemeen kader voor de erkenning van EU-beroepskwalificaties. De omzetting *ratione personae* gebeurde in deze wet niet helemaal correct. Artikel 2, § 1, punt l en m maakt de wet van toepassing op de onderdanen van een lidstaat van de EER, maar een correcte omzetting veronderstelt een toepassing op Unieburgers die effectief gebruik maken van hun vrij verkeer en op derdelanders met een verblijf in België als gezinslid van een Unieburger, of als vluchteling met erkenning in België, als langdurige ingezetene, of houder van een blauwe kaart of gecombineerde vergunning.⁸⁵ Het Vlaamse decreet van 24 maart 2017 verwijst naar Unieburgers en “onderdanen van een derde land dat op basis van een andere richtlijn onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt”. Dat moet zijn “onderdanen van een derde land die (...) vallen”, want niet alle begunstigden van de richtlijnen zijn onderdanen van een land dat onder het toepassingsgebied van de richtlijn valt.

Er zijn 139 beroepen in Vlaanderen (waarvan 107 voor alle regio's en 32 specifiek voor Vlaanderen⁸⁶), waarbij een wettelijke diplomavereiste geldt voor de uitoefening ervan, hetzij als zelfstandige, hetzij in loondienst. In die gevallen is de erkenning van diploma's uit de andere lidstaat onderworpen aan de voorwaarden en procedures van de Wet van 12 februari 2008. Voor andere functies is de richtlijn niet van toepassing. Er is enkel sprake van een gereguleerd beroep als er specifieke beroepskwalificaties vereist zijn. Dit geldt niet als er bijvoorbeeld enkel vereist wordt om een studiebewijs van doctor of master in de rechten te bewijzen.⁸⁷

Voor zeven medische gereguleerde beroepen (apothekers, architecten, artsen, dierenartsen, tandartsen, verpleegkundigen en vroedvrouwen) is er een zo goed als automatische erkenning voor Unieburgers met een buitenlands diploma uitgereikt in een EU-lidstaat, in die zin dat de opleidingsvereisten voor deze beroepen zeer sterk geharmoniseerd en wederzijds erkend zijn. Unieburgers kunnen voor die beroepen rechtstreeks een aanvraag voor professionele erkenning indienen bij de beroepsspecifieke ordes, instituten of erkenningscommissies. Dit deel van de Richtlijn 2005/36 is omgezet in hoofdstuk 9 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidsberoepen. De ‘automatische erkenning’ zorgt niet altijd voor een vlotte procedure. De professionele erkenning bij de FOD Volksgezondheid bijvoorbeeld duurt drie tot vier maanden (er is geen

⁸⁴ Onder Unieburgers wordt hier begrepen: onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie en hun gelijkgestelden, die gebruik maken van hun vrij verkeer. Gelijkgestelden zijn onderdanen van EER-lidstaten (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) en Zwitserland, maar ook de gezinsleden die meereizen met een onderdaan die zelf gebruik maakt van het vrij verkeer.

⁸⁵ Zie de Gebruikersgids Richtlijn 2005/36/EG, 7.

⁸⁶ De lijst is te raadplegen op <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/professions/bycountry>. Ook de bevoegde instanties staan vermeld in de lijst.

⁸⁷ HvJ 6 oktober 2015, C-298/14, ‘Alain Brouillard/Examencommissie van het vergelijkend examen voor de werving van referendarissen bij het Hof van Cassatie, Belgische Staat’, §§ 39-42. De term “gereguleerd beroep” is een Unierechtelijk begrip (C-586/08, EU:C:2009:801, ‘Rubino’, punt 23, en C-372/09 en C-373/09, EU:C:2011:156, ‘Peñarroja Fa’, punt 27).

wettelijke termijn) en vereist zelfs een ondertekening door de Koning.⁸⁸

Artikel 103, 5° maakt de regeling van toepassing op derdelanders die beschikken over een recht op vestiging of verblijf als langdurig ingezetene.⁸⁹ Ook hier is een correctie nodig voor gezinsleden van Unieburgers, vluchtelingen, langdurig ingezetenen en houders van een blauwe kaart of gecombineerde vergunning in België. Het is ook niet zo dat de richtlijn EU-diploma's automatisch gelijkstelt. Het moet gaan om een situatie van vrij verkeer. Een derdelander met een diploma uit een EU-lidstaat valt niet automatisch onder de richtlijn.

De richtlijn bepaalt ook dat de opleidingen voor deze beroepen aan gelijkaardige normen moeten voldoen. Die regel is omgezet in de Codex Hoger Onderwijs.⁹⁰ De omzetting in nationale wetgeving mag worden tegengeworpen aan de burger, maar de richtlijn niet.⁹¹ In een beslissing van het NARIC werd bijvoorbeeld het niet erkennen van een diploma als bachelor in de verpleegkunde of gegradueerde verpleegkunde HBO-5 gemotiveerd omdat de opleiding "niet voldoet aan een Europese Richtlijn".⁹² De overheid kan zich niet op een richtlijn beroepen ten aanzien van particulieren.

Voor andere gereguleerde beroepen dan die zeven medische, geldt telkens een specifieke omzetting.⁹³ In het Vlaams onderwijs bijvoorbeeld zijn de beroepen van kleuteronderwijzer, een onderwijzer of een leerkracht (zowel in secundair, deeltijds kunstonderwijs als volwassenenonderwijs) gereguleerde beroepen.⁹⁴ Voor die beroepen is er geen erkenning door het NARIC nodig, maar gebeurt de beoordeling door AGODI, dat meteen ook de toegang tot het beroep beoordeelt en daartoe een conformiteitsattest kan afgeven. Een school die een leraar met een buitenlands diploma zelf al wil aannemen voor AGODI het conformiteitsattest heeft afgeleverd, mag dat doen, maar moet de aanwerving gedurende die periode zelf financieren.

Voor niet-gereguleerde beroepen geldt de Richtlijn 2005/36 niet, maar geldt wel nog steeds het recht op vrij verkeer van artikel 45 VWEU, uitgewerkt in de Richtlijn 2004/38. Als een werkgever zelf een bepaalde diplomavereiste stelt, en een buitenlands diploma voorgelegd krijgt, kan deze eisen dat het eerst erkend wordt door het NARIC. Zo is er voor een job bij de Vlaamse overheid een academische erkenning van niveaugelijkwaardigheid nodig die overeenkomt met het administratief niveau van de functie,⁹⁵ met een mogelijke afwijking voor knelpuntberoepen.⁹⁶ Dit geldt voor alle diploma's, ook van binnen de EER. Iemand met een masterdiploma uit Duitsland zal eerst een niveau-erkenning moeten vragen vooraleer deze aan de slag kan bij de overheid. Maar in de praktijk mag dit niet leiden tot een weigering van aanwerving op basis van nationaliteit, dus eigenlijk zou het NARIC onmiddellijk een antwoord moeten kunnen geven om te vermijden dat het recht op vrij verkeer van de Unieburgers geschonden wordt. Aangezien op dit moment de redelijke termijn niet kan worden gerespecteerd, is een aanpassing van de huidige praktijk noodzakelijk om aan de Europese verplichtingen te kunnen voldoen.

Hierbij moet ten slotte ook worden opgemerkt dat de Europese Commissie geen bevoegdheid heeft inzake onderwijs, enkel inzake vrij verkeer met het oog op studie of werk. Het European Qualifications Framework met de verschillende onderwijsniveaus is bijvoorbeeld enkel een hulpmiddel, geen richtlijn.

De omzettingen van de Europese richtlijn hebben tot een weinig overzichtelijke regeling geleid.

Mogelijk kunnen enkele tussenstappen verdwijnen. Een aanvraag van een assistent-verpleegkundige met een diploma dat niet kan worden gelijkgesteld, wordt door veel diensten opeenvolgend beoordeeld: door het NARIC, het Departement Zorg van het Vlaams Gewest en de FOD Volksgezondheid, door één of meerdere onderwijsinstellingen en meestal ook door meerdere begeleiders bij de werkgever en een sociale dienst of de VDAB. Niemand weet precies welke aspecten de andere dienst al dan niet heeft geverifieerd. Als ieder in die keten een deel van de beoordeling op zich zou nemen, wordt de inzet van al die medewerkers beter benut.

88 OESO, *Improving the Economic Migration Framework to Attract and Retain Qualified Talent in Flanders*, maart 2025, 101.

89 Deze bepaling is ruimer dan de richtlijn voor de categorie van derdelanders met een recht op vestiging.

90 Art II.67, vierde lid en art. II.161 CHO.

91 Er is geen omgekeerde verticale werking van richtlijnen (HvJ 8 oktober 1987, 80/86, EU:C:1987:413, 'Kolpinghuis Nijmegen', punten 9-10).

92 Arrest van 17 september 2024 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen met nummer RSTVB-2425-0047, 2; HvJ 8 oktober 1987, 80/86, EU:C:1987:413, 'Kolpinghuis Nijmegen', punten 9-10.

93 Voor Vlaanderen werd hiervoor de richtlijn omgezet via het decreet van 24 februari 2017 tot gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties.

94 Voor deze beroepen werd de richtlijn omgezet in het besluit van de Vlaamse Regering van 10 maart 2017 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen in het onderwijs in het kader van de Europese Richtlijn 2005/36.

95 Art. 3.15 B.Vl.Reg. houdende vaststelling van de rechtspositie van het personeel van de diensten van de Vlaamse overheid van 13 januari 2006; het gaat om een master voor niveau A, bachelor voor niveau B, secundair onderwijs voor niveau C en vrij voor niveau D (art. 3.17).

96 Art. 3.20, § 2 en art. 3.34 van hetzelfde besluit van 13 januari 2006. Het gaat om ingenieursfuncties, financiële functies, IT-functies, technische functies, medische functies, functies van preventieadviseur, opvoeders, vakleerkrachten, nautische functies (MB van 7 januari 2021 houdende de vaststelling van knelpuntfuncties binnen de diensten van de Vlaamse overheid).

De complexe regeling maakt het ook moeilijk om een degelijke controle te organiseren. Zo bleek uit een artikel van VRT NWS dat in 2023 in België bijna één op de zes tandartsen die zich registreerden bij het RIZIV, een Roemeens diploma had, waaronder een aantal personen met een Tunesische nationaliteit.⁹⁷ Een getuigenis in het artikel heeft het over aanwijzingen dat één of enkele opleidingen in Roemenië om commerciële redenen de lat wat lager zouden leggen. Ongeacht of er sprake is van fraude, lijkt die praktijk te miskennen dat de EU-richtlijn hier niet van toepassing is. Een Tunesiër die in Roemenië een tandartsdiploma haalt, kan zich niet beroepen op deze richtlijn. Het gebeurt ook dat Braziliaanse tandartsen in Portugal via een verkorte opleiding hun diploma gelijkwaardig laten verklaren tot een Portugees diploma. In dat geval hebben deze derdelanders een EU-diploma, maar vallen ze niet onder de Richtlijn 2005/36. Als iemand in die situatie in Vlaanderen zou willen komen werken, dient deze een gecombineerde vergunning aan te vragen, waarvoor eerst een erkenning van gelijkwaardigheid toegevoegd zou moeten worden. Een andere optie is detachering via een onderneming in een andere lidstaat, maar ook in dat geval is de richtlijn niet van toepassing. Hoe een correcte controle in die gevallen moet verlopen, is evenwel onduidelijk.

Het is niet mogelijk om binnen het bestek van dit artikel een overzicht te bieden van de knelpunten bij de toelating tot het beroep. Hiervoor is een grondige analyse nodig van de omzetting van de Europese richtlijn en van de praktijken die gelden voor de verschillende beroepen. Het is wel duidelijk dat de versnippering van regelgeving en organisatie de procedures fraudegevoelig maakt, met name doordat de verschillende diensten niet altijd goed op de hoogte zijn van wat andere diensten verifiëren.

4. Enkele concrete aanbevelingen

4.1. Registratie van aanvragen en beslissingen

Een beslissing over de erkenning van een buitenlands document kan door verschillende diensten gebeuren. In de praktijk wordt eenzelfde aanvraag soms door verschillende diensten opnieuw behandeld (onderwijsinstellingen en NARIC) of doorverwezen en terugverwezen zodat er nooit een beoordeling volgt. Het project MaxiPAC geeft aan dat er een gecoördineerd netwerk nodig is van actoren, zoals de VDAB, OCMW's, talencentra en instellingen voor hoger onderwijs, om trajecten soepeler te laten verlopen. Er moet ook een transparant en uniform kader komen voor OCMW-beslissingen over studieondersteuning voor nieuwkomers.⁹⁸

Een eerste stap hierbij is een uniforme registratie. Wanneer iemand een buitenlands diploma voorlegt aan een onderwijsinstelling, het Agentschap Integratie en Inburgering, de VDAB of het OCMW, zou die informatie minstens meteen al geregistreerd moeten worden, met de melding van een eventuele controle op authenticiteit, nazicht van accreditatie of gelijkwaardigheid van rechtswege.

Een belangrijk voordeel van de registratie van een voorgelegd document is dat bij volgende aanvragen alvast geen gelegaliseerde kopie meer moet worden toegevoegd. Het opvragen van een gelegaliseerde kopie komt vrij arbitrair voor in verschillende regelingen.⁹⁹ Om een kopie te legaliseren moet een gemeenteambtenaar bevestigen dat een kopie overeenstemt met het origineel. Dit is een werklast voor de gemeenten, terwijl elke overheidsdienst diezelfde controle kan doen.

In de mate dat een overheidsinstelling is betrokken, is een centrale registratie eigenlijk ook juridisch vereist. Iemand die een buitenlands studiebewijs heeft voorgelegd aan de VDAB of aan het Agentschap Integratie en Inburgering, mag in toepassing van het Only Once-principe bij een volgend contact met de overheid niet opnieuw worden gevraagd om de authenticiteit van dat document te bewijzen.

De overheid die de authenticiteit verifieert, kan het resultaat van die controle ook toevoegen in de LED. Elke dienst die de accreditatie controleert van de onderwijsinstelling die het document heeft afgegeven, kan die informatie toevoegen. Wanneer een gelijkwaardigheid van rechtswege wordt vastgesteld, moet dat worden toegevoegd. Ook een beslissing waarbij de erkenning van gelijkwaardigheid wordt geweigerd, moet worden geregistreerd, met aanduiding van het substantieel verschil. Het is ook het meest efficiënt om documenten te registreren waarbij een valsheid is vastgesteld, zodat deze geen tweede keer kunnen worden aangeboden bij een andere instantie. Op die manier krijgt de overheid meteen zicht op de gehele doelgroep en zouden diverse betrokken instanties zoals onderwijsinstellingen of werkgevers informatie kunnen bekomen die doorverwijzing overbodig maakt.

4.2. Centraal informatiepunt

Een goede samenwerking vereist ook een centraal informatiepunt. De vraag naar één loket voor alle beschikbare informatie is al herhaaldelijk gesteld.¹⁰⁰

97 Artikel VRT NWS, 28 mei 2024.

98 DEVILLÉ A. en VRELUST T., *Eindrapport MaxiPAC*, december 2024, 40.

99 Het OER van AP legt de vereiste op om een gelegaliseerde kopie voor te leggen voor elk buitenlands diploma (art 7.1.1). De UGent stelt die vereiste ook, maar enkel voor landen die geen partij zijn bij de LRC (art. 14).

100 SERV, *Advies. Een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, ACEM 2020302_NARIC_ADV, 2 maart 2020 23; SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en*

Er zijn diverse websites met inlichtingen over vereiste kwalificaties en getuigschriften. De Benelux-beschikkingen en het Verdrag tussen de Benelux en de Baltische Staten worden vermeld op de website van NARIC-Vlaanderen en op de respectievelijke websites met betrekking tot die verdragen.¹⁰¹ Informatie over de hoger onderwijsystemen van alle lidstaten van de Raad van Europa is gepubliceerd op de website van het ENIC-NARIC-netwerk: <https://enic-naric.net/page-countries-of-the-networks>. Wat de kwalificatieniveaus betreft is er de website van de Vlaamse kwalificatiestructuur. Voor gezondheidszorgberoepen (arts, tandarts, vroedvrouw, verpleger en apotheker), waarvoor binnen de EU een automatische erkenning geldt door de Europese Richtlijn 2005/36, worden in de bijlagen bij de richtlijn de diploma's vermeld die toegang bieden tot die gereguleerde beroepen. Ten slotte is er ook nog een Europese databank voor sollicitanten met relevante informatie, "European Employment Services" (www.eures.europa.eu), maar ook die vacaturebank is weinig gekend in Vlaanderen. Al deze informatie helder centraliseren en toegankelijk maken, samen met alle geactualiseerde informatie voor de toelating tot het hoger onderwijs, de procedures van toelating tot erkende beroepen, de mogelijkheden inzake EVK en EVC, en de beschikbare taallessen, is nog een hele uitdaging.

Het lijkt evenwel te vermijden dat één enkele dienst, bijvoorbeeld het NARIC, gewoon met extra taken belast zou worden. Veeleer is een mandaat nodig aan één of meerdere instellingen om de werking van alle betrokken diensten op mekaar af te stemmen. Het betreft hier een samenwerkingsakkoord, gezien het om zowel federale als regionale diensten gaat. Het is aan te bevelen om bij een samenwerkingsakkoord aan een welbepaalde overheidsdienst het mandaat te geven om in uitvoering van de bestaande regelgeving alle informatie samen te brengen in één applicatie online.

4.3. Publicatie van precedents

Een persoon die een erkenning van een buitenlands studiebewijs vraagt, vraagt in de eerste plaats wat de precieze waarde is van dit document en wat hij moet doen

toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen, Advies van de Adviescommissie Economische Migratie van 24 augustus 2024, 18 en OESO, *Improving the Economic Migration Framework to Attract and Retain Qualified Talent in Flanders*, maart 2025, 167.

¹⁰¹ https://www.benelux.int/files/9914/3807/8605/Publicatieblad_2015-2_NL.pdf, https://www.benelux.int/files/4015/1721/2782/Publicatieblad_2018-1_NL.pdf, https://www.benelux.int/files/4316/3291/1017/TREATY_14.09.2021_EN.pdf, en op de website van NARIC-Vlaanderen (<https://www.naricvlaanderen.be/en/qualifications-from-the-baltic-states#:~:text=On%201%20May%202024%2C%20the%20Treaty%20on%20automatic,automatically%20recognise%20the%20level%20of%20each%20other%27s%20diplomas>).

om het bewijs van beroepskwalificatie te verkrijgen zoals die in het thuisland gold.

Om te beantwoorden aan die behoefte kan veel herhaling van werk worden voorkomen door iedereen met een studiebewijs te informeren over vorige beslissingen ten aanzien van gelijkaardige bewijzen.

Zowel SERV als MaxiPAC stellen voor om een precedentendatabank aan te leggen en toegankelijk te maken, met eerdere uitkomsten van erkenningsaanvragen, als geloofwaardige indicatie voor begeleiders en werkgevers over de waarde van een buitenlands studiebewijs.¹⁰² Het MaxiPAC-eindrapport noemt deze databank ook specifiek voor wat betreft de medische beroepen. Tot slot kan de databank in de toekomst mogelijk ook worden ingezet om beslissingen zelf voor te bereiden, onder meer via toepassing van artificiële intelligentie.

Er zijn ook enkele internationaalrechtelijke verplichtingen waaruit de publicatie van precedents kan worden afgeleid. Het NARIC fungeert als 'informatiecentrum' in de zin van artikel IX.2 LRC en is gehouden om toegang te verlenen tot alle inlichtingen over het hoger onderwijs in België, over buitenlandse studiebewijzen en over de erkenning en de waardering van diploma's, en dit voor alle stakeholders (onderwijspartners, werkgevers, intermediairs, ...). De erkenningsbeslissingen van het NARIC worden in de LED-databank opgenomen, maar de databank is niet toegankelijk voor alle betrokken instanties. Daarnaast is ook veel informatie over beoordelingen van studiebewijzen op dit moment nog enkel toegankelijk bij een onderwijsinstelling zelf, in toepassing van artikel 179/1, artikel IV.90 en artikel IV.91 CHO.

Artikel 4 van Verordening 2018/1724 stelt dat via de Single Digital Gateway toegang moet worden geboden tot informatie over alle rechten, verplichtingen en regels die ontleend zijn aan het nationale recht, de geldende procedures en de diensten voor ondersteuning en probleemoplossing die op nationaal niveau worden verleend.

Het publiceren van eerdere beslissingen kan met name voor Unieburgers worden gezien als een verplichting, in toepassing van artikel 45 VWEU. Een werkgever aan wie een buitenlands diploma wordt voorgelegd, zou zo snel mogelijk moeten kunnen nagaan welk kwalificatieniveau met dit document overeenkomt. Als een document tevoren al door de erkenningsautoriteit of een onderwijsinstelling werd beoordeeld als gelijkwaardig, moet die informatie met de werkgever worden gedeeld.

¹⁰² DEVILLÉ A. en VRELUST T., *Eindrapport MaxiPAC*, december 2024, 42 en SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, Advies van de Adviescommissie Economische Migratie van 24 augustus 2024, 17.

Artikel IX.2 CLR en artikel 4 Verordening 2018/1724 bevatten dus een rechtsgrond voor de verplichte publicatie van precedentes: het feit dat bepaalde diploma's van bepaalde instellingen eerder al werden erkend, valt in principe onder de inlichtingen genoemd in deze bepalingen.

4.4. Tewerkstelling of inschrijving op grond van vermoeden van gelijkwaardigheid

Op dit moment worden de rechten van bonafide aanvragers geschonden doordat er eenvoudigweg niet tijdig een antwoord wordt gegeven om de start van een academiejaar of de start van een aangeboden tewerkstelling te halen.

Als de overheid niet in staat is om voldoende aanvragen te beoordelen, is het in de eerste plaats mogelijk om een aantal studiebewijzen van rechtswege gelijk te stellen. Dat geldt, zoals gezegd, voor de studiebewijzen bedoeld in artikel II.255, § 2 CHO, omdat het decreet de regering daartoe verplicht. Maar er kan ook een gelijkstelling worden gecreëerd voor studiebewijzen die zijn erkend door een land waarvan de studiebewijzen zelf gelijkgesteld zijn.

In principe kan immers de waardering door de Nederlandse of Luxemburgse erkenningsautoriteit als zodanig worden overgenomen voor België. Conform de Benelux Beschikking M (2015) 3 van het Benelux Comité van Ministers betreffende de automatische wederzijdse generieke niveau-erkenning van diploma's hoger onderwijs, aangevuld door de Benelux Beschikking M (2018) 1 van 25 januari 2018, worden de studiebewijzen, uitgereikt in het hoger onderwijs in Nederland, automatisch als niveaugelijkwaardig beschouwd.

Een dergelijke transitiviteit van erkenningsbeslissingen zou wel betekenen dat een initiële overwaardering van een buitenlands HO-diploma niet meer rechtgezet kan worden, en bepaalde HO-diploma's uit de andere landen bestaan ook niet in Vlaanderen. Niettemin betekent het feit dat een bepaald diploma in Nederland werd erkend, dat eenzelfde beoordeling in België mogelijk is en als zodanig ook voldoende is gemotiveerd.

Als de transitiviteit een stap te ver is wat de gelijkwaardigheid betreft, kan er minstens een vermoeden van niveaubepaling worden aanvaard. Om achterstanden weg te werken verdient het de voorkeur om te werken met een vermoeden van gelijkwaardigheid voor betrouwbare documenten, met steeds de mogelijkheid om het vermoeden te weerleggen in geval van twijfel.

Dit is op zich niet uitzonderlijk. In samenwerking met AGODI werd bijvoorbeeld al eerder een procedure uitgewerkt waarmee aanvragers die in het Vlaamse onderwijs aan de slag willen al tijdelijk aangesteld

kunnen worden in afwachting van de erkenning van de diplomagelijkwaardigheid door NARIC-Vlaanderen.¹⁰³

Een gelijkaardig vermoeden van gelijkwaardigheid kan meteen worden ingevoerd, binnen het huidige juridisch kader, voor studiebewijzen van opleidingen met een precedent van erkenning. Het principe is dat een deel van de studiebewijzen van rechtswege gelijkwaardig wordt geacht, maar dat bij controle de gelijkwaardigheid nog kan worden verworpen. Vervolgens worden er controles uitgevoerd naargelang de operationele draagkracht. Voor deze welbepaalde categorieën van studiebewijzen werkt de achterstand niet meer in het nadeel van de betrokkene, maar eerder van de overheid zelf.

Om te bepalen welke categorieën in aanmerking komen, kan een voorbeeld worden genomen aan Nederland. Bij een erkenning van gelijkwaardigheid in een individueel geval geldt deze erkenning meteen voor alle personen met dit specifieke buitenlandse studiebewijs.¹⁰⁴ Als een volwaardige erkenning mogelijk is, lijkt het *a fortiori* mogelijk om een wettelijk vermoeden in te stellen.

5. Conclusie

Om de internationaalrechtelijke en wettelijke verplichtingen te kunnen nakomen zou de capaciteit van de overheid om buitenlandse studiebewijzen te erkennen onmiddellijk moeten worden opgeschaald tot een veelvoud van de huidige capaciteit. Louter een personeelsuitbreiding kan die doelstelling niet verwezenlijken.

Haalbare maatregelen om het aantal beoordelingen op te schalen zijn het publiceren van precedentes en het werken met vermoedens van gelijkwaardigheid in de gevallen waarin er geen of weinig risico is op fouten. Verder leidt een correcte registratie van alle aanvragen en beslissingen tot een beter beeld van de doelgroep en tot een beter gedeelde kennis.

Samen met deze maatregelen moet ook de kwaliteit van de erkenningen van buitenlandse studiebewijzen in overeenstemming worden gebracht met de internationaalrechtelijke normen. Beslissingen van het NARIC moeten tijdig worden genomen en worden voorzien van een motivering die de precieze onderwijs-elementen benoemt die nog ontbreken. Als een weigering samengaat met een erkenning van een lager niveau, moet dit apart worden gemotiveerd. De beslissingen van de onderwijsinstellingen, zowel inzake inschrijving als

103 SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, Advies van de Adviescommissie Economische Migratie van 24 augustus 2024, 12.

104 SERV, *Advies 10 maatregelen voor een efficiënte en toegankelijke erkenning van buitenlandse studiebewijzen*, Advies van de Adviescommissie Economische Migratie van 24 augustus 2024, 16.

inzake aanwerving, moeten op dezelfde manier worden gemotiveerd, en er zijn een aantal procedurele waarborgen nodig. De beroepsmogelijkheden tegen elke beslissing moeten duidelijk worden vermeld.

Elke schakel moet erop gericht zijn dat iemand met een buitenlands studiebewijs zo snel mogelijk aan de slag kan, op het niveau dat hij in werkelijkheid heeft behaald. Dat veronderstelt dat iedere dienst met eigen expertise een deel van de beoordeling doet en dat die kennis met iedereen wordt gedeeld.

Het juridisch kader zit zo'n samenwerking niet in de weg. Integendeel, de hogere rechtsnormen verplichten de overheid eigenlijk om meer erkenning van rechtswege te voorzien, meer informatie te delen, via één loket te werken, duidelijke trajecten voor te stellen, sneller te reageren en coherente beslissingen te nemen.

Tot slot wens ik te benadrukken dat enkele belangrijke punten in dit artikel niet of onvoldoende zijn behandeld. Zoals gezegd is er voor een beoordeling van de praktijken inzake toegang tot het beroep een meer uitgebreide analyse nodig. Er is ook onderzoek nodig naar de interactie tussen de erkenning van het studiebewijs en de procedures voor machtiging tot verblijf als student, of onderzoeker, of in het kader van een gecombineerde vergunning. En verder kwam de inzet van een bekwaamheidsonderzoek naar elders verworven competenties (EVC) in dit artikel niet aan bod, wat ook een belangrijk kader is waarbinnen de beroepskwalificaties kunnen worden beoordeeld.

