

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.893 van 21 juni 2012
in de zaak A. 199.833/XII-6556**

In zake: Bert GIELEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Van Caeneghem
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Quinten Matsijlslei 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
woonplaats kiezend bij
de Juridische cel van de afdeling Managementondersteunende
Diensten van het ministerie van Onderwijs en Vorming
kantoor houdend te 1210 Brussel
Koning Albert II-laan 15 kamer 1AB04

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 april 2011, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing van 15 februari 2011, zoals genomen ‘namens de Vlaamse Minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke kansen en Brussel’, doch in opdracht ondertekend door Marleen Roggeman, waarbij wordt beslist dat het diploma ‘Docerend Musicus’, uitgereikt door het Rotterdams Conservatorium op 13 juni 1996 aan [Bert Gielen], als gelijkwaardig wordt erkend met de Vlaamse academische graad van Bachelor in de muziek (studiegebied Muziek en Podiumkunsten)”.

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 en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2012.

Staatsraad Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien Descheemaeker, die *loco* advocaat Wim Van Caeneghem verschijnt voor de verzoekende partij en adjunct van de directeur Erik Moncarey, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn 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

3.1. Op 4 februari 2010 dient verzoeker bij Naric Vlaanderen een aanvraag in voor de “academische erkenning van een buitenlands diploma hoger onderwijs”, namelijk van zijn Nederlandse getuigschrift “docerend musicus”, uitgereikt door de Hogeschool voor Muziek en Theater te Rotterdam (ook: Rotterdams Conservatorium).

3.2. Over het verloop tussen het indienen van de aanvraag en de eindbeslissing doet verzoeker in het inleidend verzoekschrift volgend relaas, dat door verwerende partij niet wordt tegengesproken:

“Na onderzoek wordt vastgesteld dat een aantal bewijsstukken nog ontbreken (stuk 8) waarna verzoeker deze overmaakt tesamen met een uitgebreide motivering, [...]

Bij schrijven van 29 april 2010 bevestigt NARIC-Vlaanderen dat het dossier volledig is, en het gelijkwaardigheidsonderzoek wordt opgestart. (stuk 9)

Gelet op het uitblijven van enige beslissing, tracht verzoeker tevergeefs de verantwoordelijke te contacteren, uiteindelijk wordt hem een eerste ‘Ministerieel Besluit’ mede gedeeld met de vermelding dat de erkenning zich zou beperken tot de graad van Bachelor i.p.v. Master.

Bij mail van 20 januari 2011, gericht aan de [...] verantwoordelijke van NARIC Vlaanderen, motiveert hij opnieuw uitvoerig waarom hij van oordeel is dat zijn diploma’s, behaald na een zesjarige opleiding, als gelijkwaardig aan de Belgische graad van Master dienen te worden erkend.

Hij verzoekt uitdrukkelijk om hem een kopie over te maken van de adviezen waarop deze beslissing gebaseerd zou zijn, en een antwoord te verschaffen op zijn vragen en motieven. (stuk 10)

Op deze mail volgt geen enkele reactie, noch wordt hem een kopie overgemaakt van de desbetreffende adviezen. Er wordt hem wel verzocht dit eerste ‘Ministerieel Besluit’ in origineel terug aan NARIC Vlaanderen over te maken, wat hij ook doet.”

3.3. Op 15 februari 2011 beslist verwerende partij dat het Nederlands diploma “docerend musicus”, aan verzoeker uitgereikt door het Rotterdams Conservatorium op 13 juni 1996 als gelijkwaardig wordt erkend met de Vlaamse academische graad van Bachelor in de muziek (studiegebied muziek en podiumkunsten).

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. Verzoeker bestrijdt de uit het erkenningsbesluit van 15 februari 2011 blijken de weigering om zijn diploma’s als gelijkwaardig te erkennen met de academische graad van “master in de muziek” en hem de titel van geaggregeerde voor het hoger onderwijs te verlenen.

V. Onderzoek van de middelen

5. Verzoeker voert zeven middelen aan.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

6. Het eerste middel is geput uit de schending van artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 juni 1997 houdende de vaststelling van de voorwaarden tot en van de procedure van de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of studiegetuigschriften met de diploma's, uitgereikt door de hogescholen van de Vlaamse Gemeenschap, omdat de bestreden beslissing “weliswaar puur formeel” namens de Vlaamse minister van Onderwijs werd genomen door de gemachtigde ambtenaar Ann Verhaegen, administrateur-generaal, maar *de facto* is ondertekend “i.o. Marleen Roggeman”. Er kan derhalve niet uit worden afgeleid dat de Vlaamse minister van Onderwijs een delegatie van de beslissingsmacht heeft gegeven aan de administrateur-generaal en *a fortiori* niet aan de ondertekenende persoon, die zelfs haar graad niet heeft vermeld.

Beoordeling

7. Artikel 2, § 1, van het besluit van 10 juni 1997 bepaalt:

“De Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn gemachtigde beslist inzake individuele gelijkwaardigheid na raadpleging van het Centrum voor verstrekking van informatie over de academische erkenning van diploma's en studieperiodes (NARIC-centrum), en na een gemotiveerd advies van ten minste twee hogeschoolbesturen die de overeenstemmende opleiding organiseren. Als slechts één hogeschool de betreffende opleiding aanbiedt, dan beslist hij na gemotiveerd advies van dat hogeschoolbestuur.”

Enkel de minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn gemachtigde mogen bijgevolg beslissen over de gelijkwaardigheid van diploma's. Een eventuele machtiging moet formeel tot uiting worden gebracht in een delegatiebesluit waarbij de bedoelde minister een ambtenaar machtigt de beslissingen in kwestie te nemen.

De erkenning of weigering tot erkenning van de gelijkwaardigheid van een buitenlands diploma heeft voor de betrokken rechtsonderhorige rechtsgevolgen in voordelige of nadelige zin: onder meer bepaalt ze *in concreto* de eventuele zogenaamde civiele effecten van het diploma, zoals de toegang tot gereguleerde beroepen. De delegatie van die bevoegdheid van de minister betreft aldus niet louter de inwendige inrichting en werking van de openbare dienst en is evenmin een detailmaatregel. De besluiten waarbij delegatie van die beslissingsbevoegdheid wordt verleend zijn van belang voor de algemeenheid der burgers. Bijgevolg moeten zulke delegatiebesluiten worden bekendgemaakt opdat ze verbindend zouden zijn ten opzichte van de rechtsonderhorigen.

8.1. Het bestreden besluit refereert in de aanhef aan het ministerieel besluit van 22 oktober 2009 tot overdracht van personeel aan het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming en tot wijziging van delegaties aan ambtenaren van het Vlaams ministerie van Onderwijs en Vorming, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 november 2009, waarvan het artikel 2, 5°, op zijn beurt de volgende vierde paragraaf toevoegt aan artikel 4 van het ministerieel besluit van 1 april 2006 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake onderwijs aan ambtenaren van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming:

“§ 4. Het hoofd van het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming is gemachtigd om elke beslissing te nemen met betrekking tot :
[...]
3° de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of studiegetuigschriften, zoals bedoeld in 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.
[...]"

Verwijzen naar een wijzigend besluit in plaats van het gewijzigd besluit getuigt niet van goede wetgevingstechniek.

8.2. Het ministerieel delegatiebesluit van 1 april 2006 evenwel, is met ingang van 13 juli 2009 opgeheven bij het ministerieel besluit van 18 mei

2010 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake onderwijs aan ambtenaren van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming.

De Raad van State betreurt dat de administratie, wanneer zij op 15 februari 2011 een besluit neemt, niet bewust is van de actuele delegatieregelingen, ook al is die reeds ruim een half jaar eerder bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 juni 2010.

9. Onzorgvuldige vermeldingen in de aanhef volstaan evenwel niet om het bestreden besluit op grond van het aangevoerde middel onwettig te verklaren. Te beoordelen is of correct is gehandeld op grond van de op het ogenblik van het bestreden besluit wél vigerende delegatiebepalingen.

10. Welnu, artikel 4, § 4, 3°, van het ministerieel besluit van 18 mei 2010 bevat thans een identieke delegatie aan de administrateur-generaal:

“Het hoofd van het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming is gemachtigd om elke beslissing te nemen met betrekking tot : [...]

3° de erkenning van de volledige gelijkwaardigheid van buitenlandse diploma's of studiegetuigschriften, zoals bedoeld in 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; [...]"

11. In zoverre het bestreden besluit bijgevolg, zoals verzoeker het stelt “puur formeel” is genomen namens de Vlaamse minister van Onderwijs en door de administrateur-generaal van het agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, spoort zulks met de aangehaalde delegatie.

Terecht evenwel merkt verzoeker op dat het besluit niet de handtekening draagt van de administrateur-generaal Ann Verhaegen, maar is getekend “i.o. Marleen Roggeman”, zonder dat overigens de graad van deze ambtenaar wordt vermeld. Om die reden overigens merkt verwerende partij in de memorie van antwoord op, met verwijzing weliswaar naar de opgeheven regeling:

“Het ministerieel besluit van 1 april 2006 houdende delegatie van sommige bevoegdheden inzake onderwijs aan ambtenaren van het Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming bevat in artikel 3 ook een regeling bij tijdelijke vervanging.”

12. Thans bepaalt artikel 3 van het ministerieel besluit van 18 mei 2010:

“De bij dit besluit verleende delegaties worden ook verleend aan het personeelslid dat met de waarneming van het ambt van de titularis is belast of dat hem vervangt bij tijdelijke afwezigheid of verhindering. In geval van tijdelijke afwezigheid of verhindering plaatst de betrokken ambtenaar, boven de vermelding van zijn graad en zijn handtekening en onverminderd de bepaling van artikel 5, § 2, de formule ‘voor de (graad van de titularis), afwezig’.”

De Raad van State stelt vast, en betreurt weerom, dat de administratie de formele delegatievoorschriften los toepast. Het enkele feit dat de ondertekenende ambtenaar heeft nagelaten haar graad te vermelden en de afwezigheid van de administrateur-generaal te bevestigen, vormt evenwel geen vormfout die volstaat om het bestreden besluit op grond van het aangevoerde middel te vernietigen.

13. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede en zevende middel

Uiteenzetting van de middelen

14.1. Het *tweede middel* is geput uit de schending van “artikel 2, § 2” -versta: artikel 2, § 1, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 juni 1997, omdat verzoeker ondanks zijn aandringen, geen kopie heeft ontvangen van “de schriftelijke gemotiveerde adviezen van de Hogeschool Gent, de Erasmushogeschool Brussel en de Artesishogeschool Antwerpen” die in de aanhef zijn vermeld.

Het *zevende middel* noemt om diezelfde reden artikel 32 van de Grondwet geschonden, alsmede “de beginselen zoals opgenomen in het Vlaamse decreet van 26 maart 2004”, waarmee naar mag worden verondersteld gerefereerd wordt aan het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Verzoeker merkt op dat hij om die reden “niet in de mogelijkheid [was] met volledige kennis van zaken huidig verzoekschrift op te stellen,” en hij “maakt voorbehoud voor ander[e] eventueel nog te ontwikkelen middelen na neerlegging van het administratief dossier”.

14.2. In de memorie van wederantwoord merkt verzoeker op na inzage van het administratief dossier vastgesteld te hebben:

“[...] dat blijkbaar wel drie adviezen werden ingewonnen bij de respectieve departementshoofden van de Hogeschool Gent, de Erasmushogeschool te Brussel en de Artesishogeschool te Antwerpen. Deze adviezen werden nooit eerder aan verzoeker ter inzage gegeven, noch wordt de inhoud ervan, in het bijzonder de concrete motivering, in de bestreden beslissing vermeld. Het is dan ook niet duidelijk of bij het nemen van de bestreden beslissing met deze concrete motieven rekening werd gehouden.”

Bespreking

15. Zoals verzoeker het zelf toegeeft in de memorie van wederantwoord blijken er wel degelijk drie adviezen gevraagd en gegeven te zijn.

Artikel 2, § 1, van het besluit van 10 juni 1997, hiervóór aangehaald, vereist enkel dat de minister zich informeert bij ten minste twee hogescholen en verplicht op zich verwerende partij niet om een afschrift van deze adviezen aan verzoeker ter kennis te brengen.

Het fundamentele recht op openbaarheid van bestuur dan weer, verleent verzoeker wel een inzagerecht en een recht op afschrift van de bedoelde bestuursdocumenten. Zoals verwerende partij evenwel terecht opmerkt, is niet de weigering om openbaarheid te verlenen het voorwerp van dit beroep, maar wel de weigering tot academische erkenning van een buitenlands getuigschrift. Een blatante tekortkoming door het bestuur om openbaarheid te verlenen of afdoend ge-

motiveerd te weigeren -verwerende partij spreekt niet tegen dat verzoeker tot drie maal toe om mededeling van de bedoelde adviezen heeft gevraagd- brengt de wettigheid zelve van de beslissingen waarop de ten onrechte niet tijdig openbaar gemaakte documenten betrekking hebben niet in het gedrang.

16. Dat verzoeker door deze stugge houding van het bestuur niet in staat is zich ten gronde tegen de motieven te weren, houdt verband met de motiveringsplicht, die hierna in het vierde middel uit materieel en het zesde middel uit formeel oogpunt aan bod komt. Onder dat voorbehoud, falen het tweede en het zevende middel naar recht.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. In het derde middel wordt de schending aangevoerd van artikel 2, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 10 juni 1997.

Verzoeker betoogt:

“Artikel 2, § 3 voorziet dat geen advies vereist is wanneer het betrokken buitenlands diploma of studiegetuigschrift al tenminste tweemaal als gelijkwaardig werd erkend met een diploma van een basisopleiding, uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse Gem[e]enschap, en de essentiële onderdelen van het opleidingsprogramma ongewijzigd zijn gebleven.

Verzoeker legt de diploma's en overeenstemmende beslissingen van erkenning van gelijkwaardigheid met het diploma van 'Meester in de Muziek' en tegelijkertijd 'geaggregeerde voor het secundair onderwijs' voor van drie collega's die respectievelijk in 1990, 1995 en 1997 de diploma's van uitvoerend en docerend musicus aan het Conservatorium van Rotterdam en Hilversum behaalden. (stukken 12, 13 en 14)

Het diploma van 'Meester in de Muziek' werd in het verleden door NA-RIC in Vlaanderen overal gelijkgeschakeld met het huidige diploma van 'Master'.

Het gegeven dat de Nederlandse opleidingen ondertussen vernieuwd werden, is in casu niet terzake dienend, vermits verzoeker zijn diploma's onder het oude stelsel behaalde.

Verwerende partij kon dan ook zonder deze adviezen in te winnen, ook aan verzoeker de gelijkwaardigheid met het diploma van Master en geaggregeerde voor het hoger onderwijs toekennen.”

Beoordeling

18. Volgens het aangevoerde artikel 2, § 3, van het besluit van 10 juni 1997 is het advies van de hogeschoolbesturen “niet vereist wanneer het betrokken buitenlands diploma of studiegetuigschrift al ten minste tweemaal als gelijkwaardig werd erkend met een diploma van een basisopleiding, uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap, en de essentiële onderdelen van het opleidingsprogramma ongewijzigd zijn gebleven”.

19. De aangevoerde bepaling legt de verwerende partij geen absoluut verbod op om het advies van de hogescholen in te winnen wanneer een buitenlands diploma of studiegetuigschrift al ten minste twee maal als gelijkwaardig werd erkend met een diploma van een basisopleiding, uitgereikt door de hogescholen in de Vlaamse Gemeenschap.

20. Het middel, door op een tegenovergestelde opvatting te steunen, faalt naar recht.

D. Vierde middel

Standpunt van de partijen

21. In het vierde middel noemt verzoeker artikel 3 van het meervermeld besluit van 10 juni 1997 geschonden omdat nergens uit de bestreden beslissing blijkt dat de in bedoeld artikel opgesomde criteria werden onderzocht bij de vergelijking van zijn diploma.

22. In de memorie van antwoord schrijft verwerende partij laconiek enkel:

“De verzoekende partij argumenteert dat de criteria voor de gelijkwaardigheid niet zouden zijn toegepast.
Uit de adviezen waarnaar de bestreden beslissing verwijst blijkt dat deze criteria wel degelijk werden toegepast. Die moet niet uitdrukkelijk vermeld worden in de beslissing.”

23. In de memorie van wederantwoord merkt verzoeker op, na inzage van de bewuste adviezen:

“Het eerste advies van het departementshoofd van de Hogeschool Gent (stuk 7 dossier verwerende partij), verwijst naar een manifest foutief motief, met name dat uit de benaming van de door verzoeker gevolgde opleiding alleen reeds, zijnde ‘getuigschrift Hoger Beroepsonderwijs’, moet worden afgeleid dat de gelijkwaardigheid met de Vlaamse graad van Master in de Muziek negatief moet worden geadviseerd. Zoals door zijn collega van de Erasmushogeschool in het volgende advies (stuk 8 dossier verwerende partij) evenwel wordt opgemerkt, heeft de vermelding ‘professionele opleiding’ in Nederland een andere betekenis.

Ook het argument volgens hetwelk deze stelling bevestiging zou vinden in het feit dat in de door verzoeker genoten opleiding academisch gerichte vakken zoals onderzoeksmethodiek en bronnenkunde zouden ontbreken, kan niet worden aanvaard. Nazicht leert dat ook in de Masteropleiding Afstudeerrichting jazz/lichte muziek aan de Artesishogeschool in Antwerpen deze vakken niet zijn voorzien. (stuk 17)

Het tweede advies van het departementshoofd van de Erasmushogeschool te Brussel bevestigt de stelling van verzoeker dat zijn diploma in het verleden wel als gelijkwaardig werd beschouwd, en de collega’s die voordien als ‘Meester’ werden erkend, nu automatisch gelijkgeschakeld werden met de nieuwe ‘Master’.

Zij besluit dat gelijkwaardigheid met het niveau van Bachelor geen probleem is, en de academische master mogelijk is mits verzoeker de onderzoekscomponent van de academische master nog behaalt, of bewijst.

Nazicht van zijn curriculum leert dat verzoeker voor de 6 jaar dagonderwijs aan het Rotterdamse conservatorium, ook nog 1 jaar vooropleiding conservatorium heeft genoten, en 1 jaar dagonderwijs aan de Antwerpse Jazzstudio. Hij genoot met andere woorden [een] opleiding van maar liefst 8 jaar ... Nazicht van de afgelegde examens leert dat hij ondermeer ook muziekgeschiedenis van de verschillende muziekstijlen en de historische ontwikkeling van het instrument bestudeerde. Blijkbaar werd hier geen rekening mee gehouden, althans werd nergens toegelicht waarom deze vakken louter pedagogisch zouden zijn, of niet algemeen vormend, zoals in het derde advies wordt geopperd.

Gelijkwaardigheid met het diploma van leraar zou wel mogelijk zijn wanneer verzoeker eenmaal in het bezit is van de master.

Maar ook deze stelling is niet consequent met de eerdere beslissingen van NARIC, zelfs niet met deze dewelke na de academisering werden genomen. Verzoeker legt onder een nieuw stuk 16 twee beslissingen voor van verwerende partij dd. 14 januari 2010 waarbij in hoofde van de Heer [...] het Nederlandse diploma ‘getuigschrift hoger beroepsonderwijs van de voltijdse bachelor of Music, afstudeerrichting gitaar-pop’ uitgereikt op 25 augustus 2005 ook gelijkwaardig wordt verklaard met het niveau van professionele bachelor, en dat zelfde diploma daarenboven ook als gelijk-

waardig wordt erkend met het Vlaams studiebewijs van ‘getuigschrift van pedagogische bekwaamheid’.

Dit in tegenstelling tot verzoeker, die niet alleen een 2 jaar langere opleiding heeft genoten, maar in het bijzonder ook het diploma docerend musicus behaalde met een cijfer van 9/10 en reeds vele jaren doceerde. Hij zou dan niet in aanmerking komen om het getuigschrift van pedagogisch bekwaamheid te verkrijgen ???

Artikel 3 van het Besluit van 10 juni 1997 voorziet uitdrukkelijk dat ook de relevante beroepservaring in overweging moet worden genomen: verzoeker had op het ogenblik van het indienen van zijn verzoek niet minder dan 10 jaar tot algehele tevredenheid piano gedoceerd. (stuk 6) Ook dit werd nergens in overweging genomen.

Het derde advies tenslotte, van het departementshoofd van de Artesishogeschool, is helemaal onredelijk, en volstrekt in tegenspraak met de twee vorige adviezen.

Volgens hem zou verzoeker zelfs een schakelprogramma moeten volgen om de Masteropleiding te mogen aanvatten ... Dit terwijl tenminste 3 andere collega's met wie verzoeker een zelfde opleiding heeft genoten, voordien zonder enige probleem en quasi automatisch de gelijkwaardigheid met een Master hebben verkregen.

Een vergelijking tussen het studieprogramma van de Masteropleiding Jazz en lichte muziek [aan] de Artesishogeschool (stuk 17) leert trouwens dat de verschillen absoluut niet zo groot zijn als dit advies wil laten uitschijnen.

In ieder geval is duidelijk dat geen van de 3 departementshoofden alle door artikel 3 van het Besluit van 10 juni 1997 voorziene elementen in overweging heeft genomen, men kan zich zelfs de vraag stellen of zij het dossier van verzoeker hebben kunnen inzien.

Het middel is gegrond.”

Beoordeling

24. Het aangevoerde artikel 3 luidt:

“Bij de vergelijking en de waardering van buitenlandse diploma's en getuigschriften neemt de Vlaamse minister, bevoegd voor het onderwijs, of zijn gemachtigde hoofdzakelijk 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.”

25. Het woord “hoofdzakelijk” wijst erop dat verwerende partij niet verplicht is om zich tot de opgesomde criteria te beperken. Het is een exemplatieve lijst die bijgevolg niet uitsluit dat ook andere, vanzelfsprekend voor de beoordeling passende criteria worden gehanteerd. Wel moet zij alleszins de opgesomde criteria in aanmerking nemen, tenzij deze voor het betrokken diploma aantoonbaar irrelevant zijn, zoals bijvoorbeeld denkbaar is bij een opleiding zonder enige stageverplichting of zonder eindverhandeling.

De bevoegde minister of zijn gemachtigde beschikt met andere woorden over een discretionaire bevoegdheid om tot een beredeneerde en gemotiveerde beslissing te komen, aan de hand van de ingewonnen adviezen en in aanmerking nemend de relevante criteria.

26. Het bestreden besluit zelf verwijst naar de ingewonnen adviezen van drie hogescholen en motiveert voorts als volgt:

“Overwegende dat het niveau van de buitenlandse instelling en het niveau van de buitenlandse opleiding ten minste gelijk zijn met het respectievelijke niveau van een hogeschool in de Vlaamse Gemeenschap en van de Vlaamse academisch gerichte Bacheloropleidingen;
Overwegende dat de buitenlandse opleiding een studieomvang heeft van ten minste 180 ECTS;
Overwegende dat de studieomvang, de stageperiode en het programma overeenstemmen;
Overwegende dat betrokkene in 1996 het bijkomende Nederlandse diploma ‘Uitvoerend Musicus’ behaalde, uitgereikt door het Rotterdams Conservatorium.”

27. Zoals verzoeker het middel in de memorie van wederantwoord op ontvankelijke wijze heeft aangevuld, op grond van de stukken waarvan hij pas kennis heeft gekregen na inzage van het administratief dossier, moet het worden begrepen als de schending van artikel 3 van het besluit van 10 juni 1997 in samenhang met de verplichting tot materiële motivering als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur -ook aangevoerd in het zesde middel- omdat noch uit de bestreden beslissing, noch uit het administratief dossier blijkt hoe het bestuur het voorgelegde diploma daadwerkelijk heeft getoetst aan de beoordelingscriteria.

Verzoeker heeft uitdrukkelijk om een gelijkwaardigheid met “Master in de muziek” gesolliciteerd. Verzoeker heeft, na een verzoek van Naric Vlaanderen om het dossier aan te vullen, zijn aanvraag blijkbaar daaromtrent nader gestoffeerd. Na een eerste negatieve beslissing heeft hij daarenboven zijn bezwaren en argumenten aan verwerende partij overgemaakt, die blijkbaar vervolgens het eerste ministerieel besluit heeft vervangen door een nieuwe beslissing. Dit doet de Raad van State vaststellen dat verzoeker na een eerste negatieve beslissing blijkbaar een willig beroep heeft ingesteld, waarop na een nieuw onderzoek een tweede, met voorliggend beroep bestreden beslissing is genomen door de minister. De Raad van State is het in die omstandigheden niet eens met verwerende partij dat de beslissing niet moet motiveren “waarom geen andere gelijkwaardigheid werd verleend, zoals de gelijkwaardigheid waarop verzoeker hoopte”. Niet enkel de verleende erkenning als “Bachelor”, maar ook de weigering van de uitdrukkelijk nagestreefde erkenning als “Master” moet steunen op in rechte en in feite deugdelijke motieven die in de eerste plaats terug te voeren moeten zijn tot een toetsing van het voorgelegde getuigschrift aan de in artikel 3 opgesomde criteria.

28. In de geschetste omstandigheden zou het van een zorgvuldig bestuur getuigen, indien zo al niet de bestreden beslissing uitdrukkelijk dan toch in ieder geval het administratief dossier ervan zou doen blijken dat de argumenten van verzoeker in de beoordeling zijn betrokken en dit op een wijze die verzoeker kan doen begrijpen waarom niettemin afwijzend wordt beschikt.

Terecht ook eist verzoeker dat een en ander in de eerste plaats geargumenteed moet worden aan de hand van de criteria, opgesomd in artikel 3 van het besluit van 10 juni 1997. Geen enkel verweer echter voert verwerende partij met betrekking tot de toepassing van deze beoordelingscriteria op de zaak. Enkel refereert zij aan de adviezen van de hogescholen, waarop zij vervolgens noch in de motivering van de bestreden beslissing, noch in andere stukken van het dossier, noch in enig procedurestuk voor de Raad van State nader concreet ingaat.

Verzoeker van zijn kant doet in de memorie van wederantwoord een minimaal geloofwaardige uiteenzetting die wijst op mogelijke tegenspraak tussen en inconsistenties in de drie adviezen, en op onduidelijkheid hoe en

in welke mate in die adviezen de beoordelingscriteria alle zijn gehanteerd. Zonder daarom verzoeker in al zijn kritiek zonder meer bij te vallen, des te minder omdat twee van de drie hogescholen hoe dan ook zonder voorbehoud negatief adviseren, impliceert ze volgens de Raad van State wel dat het bestuur, geconfronteerd met die drie adviezen en beslissend in instantie van willig beroep, méér te doen stond dan er louter naar te verwijzen, zoals te dezen is gebeurd.

29. Het middel is in de besproken mate gegrond.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

30. Het vijfde middel is geput uit een schending van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheidsbeginsel.

Verzoeker betoogt:

“In casu heeft verzoeker ten minste drie verschillende collega’s die met een identiek diploma (ander instrument) de gelijkwaardigheid met het diploma van geaggregeerde en Meester in de Muziek, en vervolgens Master verkregen hebben. Deze opleidingen zijn opleidingen met een totale duur van 6 jaar, waarbij de nadruk ook wordt gelegd op de pedagogische vaardigheden.

Ten onrecht[e] wordt aan verzoeker, die zich in identiek de zelfde situatie bevindt als zijn collega’s, een gelijke behandeling ontzegd.

Volgens de eigen website van NARIC Vlaanderen worden daarenboven ondertussen ook de nieuwe Nederlandse Bacheloropleidingen muziek + voortgezette opleidingenmuziek (beide diploma's met afstudeerrichting zelfde instrument), die heden nog slechts een studieduur van 5 jaar behelzen, gelijk gesteld met een Vlaamse Master in Muziek, afstudeerrichting instrument / zang (met vermelding van instrument). (stuk 15)

Deze nieuwe opleidingen zijn minder omvattend dan de oude, en duren 1 jaar minder, en toch worden zij, in tegenstelling tot de oude diploma’s van verzoeker, zonder enig probleem quasi automatisch gelijkwaardig verklaard.

Verzoeker mocht er dan ook op betrouwen dat ook zijn oude diploma als gelijkwaardig aan de Vlaamse Master in Muziek, afstudeerrichting Piano zou worden erkend. Gelet op zijn zesde jaar, en de nadruk op de pedagogische vaardigheden (hij behaalde èn het diploma van Docerend Musicus

èn het diploma van Uitvoerend Musicus) diende hem ook de graad van geaggregeerde te worden verleend.

Zelfs aan zijn collega [...], die ‘slechts’ in het bezit was van het diploma Docerend Musicus werd op 17 september 1998 de erkenning van zijn Nederlands getuigschrift met het diploma van Meester in de Muziek en met het diploma van geaggregeerde voor het secundair onderwijs-groep 2 verleend. (stuk 12)

Het kan niet worden betwist dat minstens de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het gelijkheidsbeginsel, alsmede het rechtszekerheidsbeginsel ernstig geschonden zijn.”

In de memorie van wederantwoord voegt verzoeker eraan toe dat in Vlaanderen alle “meesters” in de muziek na de academisering automatisch gelijkgesteld worden met “Master in de muziek”; dit maakt volgens hem de vergelijking wel degelijk relevant.

Beoordeling

31. In het auditoraatsverslag krijgt het middel volgende beoordeling:

“Waar het verzoeker in wezen om te doen is, is de erkenning van de gelijkwaardigheid van zijn oude Nederlandse diploma (of diploma’s) docerend (uitvoerend) musicus met, de nieuwe Vlaamse academische graad van ‘master in de muziek’, niet met de oude Vlaamse graad van ‘meester in de muziek’ dus.

Met de verwerende partij dient vastgesteld te worden dat verzoeker enerzijds niet toe komt die regelgevende bepaling aan te wijzen die een dergelijke gelijkwaardigheid (van rechtswege) voorziet en er anderzijds niet in slaagt één of meerdere concrete gevallen aan te wijzen waar, met miskenning van de door hem ingeroepen algemene rechtsbeginselen, tot een dergelijke gelijkwaardigheid is beslist.

In de drie door verzoeker aangewezen dossiers betreft het immers de gelijkwaardigheid van een (of meerdere) oude Nederlandse diploma’s met de oude Vlaamse graad van ‘meester in de muziek’, niet met de nieuwe academische graad van ‘master in de muziek’.

Dat één of meerdere van die collega’s van verzoeker naderhand in Vlaanderen de gelijkwaardigheid hebben bekomen van de oude Vlaamse graad van ‘master [versta: meester] in de muziek’ met de nieuwe Vlaamse academische graad van ‘Master in de muziek’ is op zich een interne Vlaamse ongelegenheid [versta: aangelegenheid] en toont niet een ongelijke behandeling aan van houders van vergelijkbare Nederlandse diploma’s in de procedure voor de erkenning van de gelijkwaardigheid ervan met -in casu- de academische graad van ‘master in de muziek’.”

32. In zijn laatste memorie verwijst verzoeker nog enkel naar zijn eerdere procedurestukken, zonder nog deze beoordeling van het middel tegen te spreken.

De Raad van State ziet daar in die omstandigheden ook geen reden toe en, de conclusie van het auditoraat bijvallend, verwerpt hij het middel.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

33. In het zesde middel voert verzoeker de schending aan “van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel, alsmede van de artikelen 2 en 3 van de Wet op de Uitdrukkelijke Motivering van [de] Bestuurshandelingen”:

“Zoals in de vorige middelen reeds uitvoerig werd uiteengezet en aangetoond, worden in de bestreden beslissing noch de juridische en feitelijke overwegingen vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen, noch zijn de motieven die (voor zover rechtsgeldig - quod non) achteraf bij aangetekend schrijven van 5 april 2011 aan de raadsman van verzoeker werden overgemaakt, en zich in het dossier zouden bevinden, afdoende. Noch werd de bestreden beslissing aan de door de wet opgelegde motieven getoetst, noch kan het besluit van de ‘overlegvergadering van 16 december 2010’ geschraagd worden op de vermeldingen in de summiere e-mail van Mevrouw [...]. Deze e-mail zegt immers niets over de gelijkwaardigheid tussen de ‘oude’ Nederlandse diploma’s enerzijds, en de oude en nieuwe Vlaamse diploma’s en graden anderzijds. Integendeel heeft NARIC Vlaanderen in het verleden zonder enige betwisting tenminste drie zelfde diploma’s als deze van verzoeker, als gelijkwaardig erkend. De motivering is niet uitdrukkelijk, en a fortiori niet draagkrachtig, niet waarheidsgetrouw en niet afdoende.”

Beoordeling

34. Door na inzage van het administratief dossier de erin opgenomen en hem dus ondertussen bekende feitelijke grondslag van de bestreden beslissing uitvoerig aan wettigheidskritiek te onderwerpen, heeft verzoeker impli-

ciet maar zeker verzaakt aan het middel, gesteund op de formele-motiveringsplicht.

In de mate waarin het steunt op de materiële-motiveringsplicht, voegt het middel niets toe aan het vierde middel en wordt verwezen naar de beoordeling van het vierde middel.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de weigering blijkende uit de beslissing van 15 februari 2011 namens de Vlaamse Minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke kansen en Brussel dat het diploma “Docerend Musicus”, uitgereikt door het Rotterdams Conservatorium op 13 juni 1996 aan Bert Gielen, als gelijkwaardig wordt erkend met de Vlaamse academische graad van “Bachelor in de muziek (studiegebied Muziek en Podiumkunsten)”, om dit diploma als gelijkwaardig te erkennen met de academische graad van “Master in de muziek” en Bert Gielen de titel van geaggregeerde voor het hoger onderwijs te verlenen.

2. De verwerende 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 21 juni 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