

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.756 van 14 oktober 2022
in de zaak A. 233.479/IX-9876**

In zake: Apolline AMEEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ben Hermans
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Pourbusstraat 25

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sofie Logie
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 22 april 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. 6512 van 22 maart 2021 van de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij beschikking nr. 14.394 van 1 juni 2021 is het cassatieberoep toelaatbaar verklaard.

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

Eerste auditeur Jurgen Neuts heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft gevraagd dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2022.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joost Bosquet, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Thomas Fiers, die *loco* advocaat Sofie Logie verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Jurgen Neuts 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. De Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen heeft in het bestreden arrest de volgende samenvatting van de feiten gegeven:

“Verzoekster beroept zich op een buitenlands studiebewijs, met name een ‘Master of Science – Osteopathy’, uitgereikt op 27 juni 2019 door de Buckinghamshire New University (Verenigd Koninkrijk).

Op 29 mei 2020 dient verzoekster bij NARIC-Vlaanderen een aanvraag in om de niveaugelijkwaardigheid van dat studiebewijs te bekomen.

Met een brief van 2 juli 2020 deelt NARIC-Vlaanderen aan verzoekster mee dat uit vooronderzoek blijkt dat het diploma weliswaar werd uitgereikt door de Buckinghamshire New University, maar dat de volledige opleiding in Vlaanderen werd gevolgd aan de International Academy of Osteopathy, die op het ogenblik van het uitreiken van het diploma niet was erkend of geaccrediteerd in Vlaanderen of in het Verenigd Koninkrijk. In die omstandigheden kan krachtens de artikelen 1 en 2 van het Besluit van de Vlaamse regering van 14 juni 2013 geen gelijkwaardigheidsonderzoek worden gestart.

Verzoekster wordt gewezen op de mogelijkheid om haar competenties via een EVC-procedure te laten erkennen.

Verzoekster dient daarop een nieuwe aanvraag in tot erkenning van niveaugelijkwaardigheid. Zij voegt daarbij beslissingen uit 2014, waarin ten aanzien van andere aanvragers een niveaugelijkwaardigheid wordt verleend voor een buitenlandse masteropleiding Osteopathie.

Met een brief van 28 januari 2021 [deelt] NARIC-Vlaanderen aan verzoekster het volgende mee:

‘Op 2 juli 2020 ontving u de beslissing van NARIC-Vlaanderen voor uw aanvraag 2020/1754/NVE1. Hierin vermeldde we dat uw diploma ‘Master of Science osteopathy’ niet geaccrediteerd is. Het diploma werd uitgereikt door Buckinghamshire New University, maar de volledige opleiding werd in Vlaanderen aan de niet-erkende International Academy of Osteopathy gevolgd. Buckinghamshire New University kan daarom niet garant staan voor de kwaliteit van de opleiding. NARIC-Vlaanderen kan enkel een gelijkwaardigheidsbeslissing opmaken voor geaccrediteerde opleidingen.

Op 14 januari 2021 registreerden wij de nieuwe aanvraag 2020/1754/NVE2. Aan deze aanvraag voegde u eerdere beslissing van NARIC-Vlaanderen over buitenlandse masteropleidingen osteopathie toe. De toegevoegde beslissingen gaan over diploma’s behaald in Oostenrijk en Duitsland. Deze opleidingen werden gevolgd aan erkende instellingen in Oostenrijk en Duitsland. De diploma’s zijn eveneens door het ministerie van Oostenrijk en Duitsland erkend. Deze gelijkwaardigheidsbeslissingen zijn daarom niet te vergelijken met uw dossier.

Er zijn geen nieuwe argumenten in uw dossier. Uw aanvraag bij NARIC-Vlaanderen wordt daarom afgesloten.”

Met arrest nr. 6512 van 22 maart 2021 verwerpt de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen het beroep van verzoekster.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ voorziet na de kennisgeving van het auditorsverslag niet in de mogelijkheid voor de partijen om nog schriftelijk op de bevindingen van dat verslag te reageren. Wanneer de auditeur concludeert tot de verwerping van het cassatieberoep moet de verzoekende partij luidens artikel 18, § 1, van dit cassatieprocedurebesluit, op straffe van de toewijzing van de afstand van geding, “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Het auditorsverslag concludeert tot de verwerping van het beroep van verzoekster. Verzoekster heeft een stuk ‘verzoek tot voortzetting van de cassatieprocedure’ ingediend. Het voormelde procedurestuk wordt alleen in aanmerking genomen in zoverre wordt gevraagd de procedure voort te zetten en gehoord te worden.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een enig middel voert verzoekster de schending aan van artikel II.285, tweede lid, Codex Hoger Onderwijs “in samenlezing met het beschikkingsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel”, van het “recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel, zoals onder meer vervat in artikel 6 EVRM”, van de artikelen 1, 3° en 8°, *iuncto* artikel 9 van 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’ (“BVR van 14 juni 2013”) en van artikel II.291 Codex Hoger Onderwijs, “in samenlezing met het beginsel van de scheiding der machten”.

In een *eerste onderdeel* voert verzoekster aan dat “het beschikkingsbeginsel partijen toelaat om in een geschil zelf de grens aan te duiden van hetgeen waaromtrent zij de betwisting wensen te voeren” en dat het

“een rechtscollege dan ook niet [toevalt] om ultra petita te beslissen”. Zij ontwikkelt dat onderdeel als volgt:

“Artikel II.285, tweede lid Codex Hoger Onderwijs draagt de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen op om als administratief rechtscollege ‘uitspraak (te doen) over de beroepen die door (...) personen op wie de beslissing betrekking heeft, worden ingesteld tegen studievoortgangsbepalingen’. Artikel II.291, eerste lid Codex Hoger Onderwijs voegt daaraan toe dat de RvStvb daarbij moet beoordelen ‘of studievoortgangsbepalingen in overeenstemming zijn met: 1° de decretale en reglementaire bepalingen en het onderwijs- en examenreglement; 2° de algemene administratieve beginselen’.

De RvStvb beschikt in zijn opdracht niet over de volle rechtsmacht met hervormingsbevoegdheid en kan conform artikel II.291, tweede lid Codex Hoger Onderwijs ‘zijn appreciatie betreffende de waarde van een kandidaat niet in de plaats (stellen) van die van het bestuur of enig orgaan dat werkt onder de verantwoordelijkheid van het bestuur’.

De RvStvb kan in een arrest besluiten tot ‘gemotiveerde afwijzing van het beroep op grond van de onontvankelijkheid of de ongegrondheid ervan’, of tot ‘gemotiveerde vernietiging van de onrechtmatig genomen studievoortgangsbepaling’ volgens artikel II.292, § 1, eerste lid Codex Hoger Onderwijs.

Er geldt echter dat de aanhangigmaking van een geding ‘een feitelijke omschrijving (...) van de ingeroepen bezwaren’ volstaat in het gedinginleidend verzoekschrift, zoals bepaald door de artikelen II.294, § 2, eerste en derde lid, 4° Codex Hoger Onderwijs.

De RvStvb is er dan ook toe gehouden om het recht toe te passen op de feiten die de partijen hebben ingeroepen en om op basis daarvan de door partijen aangevoerde redenen of bezwaren ambtshalve aan te vullen en de gebreken in hun juridische argumentatie te verhelpen.

Het is de RvStvb echter niet toegelaten om de grenzen te overschrijden van het rechtsgeschil die de verzoekende partij bij de omschrijving van haar bezwaren heeft afgebakend. Evenmin kan hij de draagwijdte van een specifieke wettelijke bepaling (art. 9 BVR 14 juni 2013) negeren bij zijn onderzoek van de gegrondheid van een middel, wanneer dit middel de procedure tussen een aanvraag tot volledige gelijkwaardigheid van studiebewijzen en een aanvraag tot niveaugelijkwaardigheid scherp stelt. Daarbij kan de RvStvb het middel dat gegrond is op de schending van art. 9 BVR 14 juni 2013 niet via een verwijzing naar andere wettelijke bepalingen (art. 1.3° en 1.8°) uit het BVR 14 juni 2013 afwijzen zonder de juridische gevolgtrekking uit de beoordeling van deze andere wettelijke bepalingen (artikelen 1, 3° en 1, 8° BVR 14 juni 2013 en artikel II.255, § 2 Codex Hoger Onderwijs) op het middel daarbij te beoordelen.

Dit is eens te meer problematisch wanneer de draagwijdte van het middel erop gericht is het onderscheid te maken tussen een volledige gelijkwaardigheidsbeoordeling van studiebewijzen (artikel 2 BVR 14 juni 2013) en een niveaugelijkwaardigheidsbeoordeling die in de bestreden

beslissing voorhanden is (artikel 9 BVR 14 juni 2013). Het middel heeft daarbij in essentie en in overheersende mate van belangrijkheid het gebrek aan de toetsing van het criterium van ‘het substantieel verschil’ tussen studiebewijzen ter beoordeling voorgelegd, rechtspunt dat niet werd beslecht, en waarbij het bestreden arrest evenmin vaststelt dat de bepaling van artikel 9 BVR 14 juni 2013 geen toepassing zou behoeven op de bewuste aanvraag.

Daarbij kan de RvStvb niet door middel van een beoordeling van het middel van de formele motiveringsplicht door substitutie van motieven een nieuwe invulling geven aan de draagwijdte van de bestreden beslissing. Dit gebeurde voor zover de RvS[t]vb vaststelt dat de bestreden beslissing, samen gelezen met de beslissing van 2 juli 2020, steunt op de overweging dat het door verzoekster gevolgde onderwijs niet werd verstrekt door een instelling die aan de omschrijving van artikel 1, 3° BVR 14 juni 2013 beantwoordt, daar waar de voor de RvStvb bestreden beslissing zoals geciteerd op pagina 3 van het bestreden arrest geen verwijzing inhoudt naar artikel 1, 3° BVR 14 juni 2013. De voor de RvStvb bestreden beslissing steunde de weigering tot beoordeling van niveaugelijkwaardigheid op: i) het gebrek aan garantiesysteem betreffende de kwaliteit van de opleiding, ii) dat enkel een gelijkwaardigheidsbeslissing aangaande het studiebewijs (te onderscheiden van een niveaugelijkwaardigheidsbeslissing!) kan getroffen worden voor geaccrediteerde opleidingen; iii) en het gebrek aan vergelijkbaarheid van andere gelijkwaardigheidsbeslissing met diploma’s die werden afgeleverd door erkende onderwijsinstellingen in Duitsland en Oostenrijk.

Desalniettemin oordeelt de RvStvb zonder dat één van de partijen zulks in de procedure naar voor heeft gebracht dat de bestreden beslissing zou gesteund zijn op een gebrekkige erkenning van de onderwijsverstrekking zoals omschreven in artikel 1.3° BVR 14 juni 2013, waardoor zij het beschikkingsbeginsel schendt.”

In een *tweede onderdeel* voert verzoekster aan dat het recht van verdediging vereist “dat de partijen worden gehoord over middel of motieven die een rechter ambtshalve opwerpt” en dat de rechter het recht van verdediging van partijen moet respecteren, samen met het recht op tegenspraak, in die zin dat “[i]ndien hij vaststelt dat deze beginselen, zoals tevens vervat in artikel 6 EVRM, zouden worden [miskend], [...] hij desgevallend het debat [dient] te heropenen”. Zij doet in dat verband het volgende gelden:

“Gedurende de procedure voor de RvStvb werd er door partijen geen standpunt ingenomen omtrent de mogelijke schending of de draagwijdte van de artikelen 1, 3° en 1, 8° BVR 14 juni 2013 of het artikel II.255, § 2 Codex Hoger Onderwijs. De bewuste definiëring van de specifieke

begrippen en de relevantie van deze begrippen voor het onderscheid tussen niveaugelijkwaardigheid en volledige gelijkwaardigheid werd dan ook niet in het debat gebracht of aan tegenspraak onderworpen.

De RvStvb steunt zijn beslissing dan ook op doorslaggevende wijze op het al dan niet erkend zijn van een hogeronderwijsopleiding en de daaruit voortvloeiende vermeende onwettigheid, waardoor hij ambtshalve een juridische kwalificatie opwerpt die geen van beide partijen hebben aangevoerd of ter sprake gebracht, waarop zij ook op zicht van het gedinginleidend verzoekschrift of zelfs een later procedurestuk redelijkerwijze niet bedacht dienden te zijn, en waaromtrent de rechter die partijen geenszins de gelegenheid heeft gegeven tegenspraak te voeren.

De toepassing van de RvStvb van art. 1, 3° BVR 14 juni 2013 waarbij slechts sprake zou zijn van een ‘onderwijsinstelling’ in de zin van voormeld besluit voor zover iedere opleiding individueel als erkend moet worden in de lidstaat is geenszins het voorwerp geweest van enige debat.”

Het *derde middelonderdeel* leest als volgt:

“Het tweede middel dat voor de RvStvb werd gebracht steunde op de schending van artikel 9 BVR 14 juni 2013 in de beslissing van verwerende partij doordat de aangevraagde niveaugelijkwaardigheid niet werd beoordeeld. Conform artikel 9 BVR behoorde het de RvStvb om de bestreden beslissing te onderzoeken in het licht van de beoordelingsbevoegdheid dienaangaande in hoofde van verwerende partij. Het bestreden arrest heeft het tweede middel echter als ongegrond beoordeeld op grond van een beoordeling omtrent de samenwerkingsovereenkomst tussen twee onderwijsinstellingen, het statuut van de gevolgde opleiding en toetste deze daaropvolgend aan de artikelen 1, 3° en 1, 8° BVR 14 juni 2013, bepalingen die niet in het middel werden opgeworpen noch door één van de partijen in het debat werden gebracht. De RvStvb is echter gelet op de draagwijdte van het middel / bezwaar niet geroepen om de onderlinge erkenningsprogramma’s tussen onderwijsinstellingen te beoordelen.

Daarbij schendt [hij] de draagwijdte van artikel 1, 3° BVR 14 juni 2013 wanneer [hij] oordeelt (blz. 9, vierde alinea bestreden arrest) dat voor de toepassing van voormelde bepaling naast de erkenning van de onderwijsinstelling zelf, de individuele erkenning van elke opleiding vereist die door deze instelling wordt verschaft of waarvoor deze instelling een studiebewijs aflevert. Deze beoordeling voegt voorwaarden toe aan deze bepaling die er niet in vervat zitten.

De RvStvb miskent daarnaast de draagwijdte van artikel 1, 8° BVR 14 juni 2013 voor zover [hij] (blz. 9, tweede alinea bestreden beslissing) voor het voorhanden zijn van een onderwijsinstelling zoals bedoeld het BVR een erkenning of registratie vereist van het filiaal / de locatie waar de opleiding ‘materieel’ werd gevolgd, los van de erkenning of registratie van de onderwijsinstelling die de opleiding organiseert en het daarmee

corresponderende studiebewijs aflevert. Daarmee worden voorwaarden toegevoegd aan deze bepaling die er niet in vervat zitten.

De RvStvb schendt in zijn beoordeling van het tweede middel niet alleen de daadwerkelijke draagwijdte van de artikelen 1, 3° en 1, 8° BVR 14 juni 2013, maar voegt daarenboven voorwaarden toe aan artikel 9 BVR 14 juni 2013 door de accreditatie van de hogeronderwijsopleiding volgens artikel II.255 § 2 Codex Hoger Onderwijs te betrekken in [zijn] beoordeling en daarbij abstractie te maken van de daadwerkelijke draagwijdte van de ingeroepen bepaling.”

In een *vierde middelonderdeel* betoogt verzoekster dat “het beginsel van de scheiding der machten ertoe strekt dat de rechter niet bevoegd is om zonder zich daartoe te steunen op een positiefrechtelijke grondslag die de toepassing van het recht of een rechtsregel [hem] toelaat, uit een interpretatie van feiten zelf recht te creëren in strijd met de formele wet”. Zij doet daarbij het volgende gelden:

“De rechter past het recht toe en creëert het niet. Hij kan evenmin bepaalde principes contra legem hanteren. De rechter gaat op verzoek van de rechtszoekende na of de bevoegde overheid de toepasselijke reglementaire bepalingen correct heeft toegepast in een studievoortgangsbeslissing. Het is de rechter niet toegestaan om zijn beoordeling in de plaats te stellen of voorwaarden toe te voegen aan de toepasselijke reglementaire bepalingen.

In plaats van te oordelen of het gebrek aan deugdelijk onderscheid tussen de volledige gelijkwaardigheid en niveaugelijkheid gerechtvaardigd is en of de weigeringsmotieven van de effectief bestreden beslissing afdoende en draagkrachtig waren, heeft hij een eigen narratief aangaande de draagwijdte van de artikelen 1, 3° en 1, 8° BVR 14 juni 2013 in de plaats gesteld van de voor hem bestreden beslissing. Dit gebeurde bovendien zonder de rechtsgevolgen van de vaststellingen aangaande deze bepalingen vast te stellen op de draagwijdte van het middel dat door de verzoekende partij werd aangevoerd, hoewel de gegrondheid van dit middel werd beoordeeld.”

6. In haar memorie van wederantwoord blijft verzoekster erbij, wat het eerste middelonderdeel betreft, dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen “niet aan een wettigheidscontrole [heeft] gedaan”, maar “de door [hem] geboden beoordeling in de plaats van deze van de bestreden beslissing” heeft gesteld en “niet over het voor [hem] aangevoerde middel” heeft geoordeeld. Volgens verzoekster werd “[n]iet de kwestie van de erkenning van de

opleiding of de onderwijsinstelling doch de kwaliteitscontrole ervan [...] als geschilpunt aangedragen voor de [Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen]”.

Wat het tweede middelonderdeel aangaat, merkt verzoekster nog op dat er een “gebrek aan tegenspraak” was in verband met de vraag of de door haar gevolgde opleiding al dan niet in het opleidingsaanbod van de *Buckinghamshire New University* voorkomt.

Wat het derde middelonderdeel betreft, betoogt verzoekster nog dat de eerste rechter “vooreerst” belang heeft gehecht aan “het ‘materieel’ volgen van de opleiding aan de ‘International Academy of Osteopathy’ en niet aan de ‘Buckinghamshire New University’”. Dat staat volgens haar centraal in het oordeel of er sprake is van een hogeronderwijsopleiding of niet. De plaats waar de opleiding werd gevolgd is op die manier een bijkomend criterium geworden dat niet terug te vinden is in artikel 1, 8°, BVR van 14 juni 2013. “Vervolgens” is verzoekster van mening dat de eerste rechter het gebrek aan accreditatie niet vermocht “te koppelen aan een probleem voor de beoordeling van de niveaugelijkwaardigheid”. Verzoekster wijst erop dat “[i]n realiteit [...] osteopathie een in het Verenigd Koninkrijk erkende academische opleiding [is], element dat in geval van tegenspraak in het debat had kunnen worden betrokken”. Door een “individueel bewijs van erkenning van deze opleiding in de UK [te eisen] los van de vaststelling dat de onderwijsinstelling zelf erkend is”, voegt de eerste rechter voorwaarden toe aan artikel 1, 3°, BVR van 14 juni 2013.

Wat het vierde middelonderdeel aangaat, herhaalt verzoekster dat de eerste rechter niet vertrokken is van de motieven van de voor hem bestreden beslissing, maar zelf motieven heeft aangedragen die evenmin in de procedurestukken werden voorgebracht. De bepaling die verzoekster zelf als geschonden had aangehaald, werd niet eens besproken.

Beoordeling

a. algemeen

7. Het middel gaat in elk van zijn onderdelen terug op de volgende beoordeling door de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen van het tweede middel in de bodemprocedure:

“Tweede middel

Verzoekster steunt een tweede middel op een schending van artikel 9 van het besluit van 14 juni 2013.

Standpunt van partijen

Verzoekster betoogt dat in de beoordeling van de niveaugelijkwaardigheid overeenkomstig artikel 9 van het besluit van 14 juni 2013 enkel de vraag naar het kwalificatieniveau aan de orde is, en dat de aard van de onderwijslocatie daarbij geen rol speelt.

Verzoekster verwijst naar de artikelen VI.1 en VI.2 van het Verdrag van Lissabon van 11 april 1997, en stelt dat verwerende partij niet aantoonde dat er sprake is van een substantieel verschil tussen het diploma waarvoor erkenning wordt gevraagd en het met de erkenningsaanvraag beoogde diploma of niveau.

In haar antwoordnota repliceert verwerende partij dat in tegenstelling tot wat verzoekster aanvoert, niet de aard van de onderwijslocatie de basis vormt van de bestreden beslissing, maar de beoordeling van het element ‘kwaliteit’. De Buckinghamshire New University immers, zo stipt verwerende partij aan, valideert een niet-erkende opleiding aangeboden door een niet-erkende instelling via de uitreiking van een diploma dat niet voorkomt in het eigen opleidingsaanbod van die Britse onderwijsinstelling. Verwerende partij wijst erop dat nergens wordt aangetoond dat de kwaliteit van de gevolgde opleiding door een onafhankelijke kwaliteitsborgingsinstantie is gegarandeerd.

Verzoekende partij betwist in haar wederantwoord deze repliek. Zij zet het

volgende uiteen:

‘In casu is wel degelijk sprake van een buitenlands studiebewijs, afgeleverd door een in het Verenigd Koninkrijk erkende universiteit. BUCKS is opgenomen in de zgn. ‘recognised bodies’ [...].

Daarenboven is het zo dat het afgeleverde diploma van MSc. Osteopathy (en van Bachelor of Science) duidelijk aangeeft dat BUCKS de diplomerende instantie is; het gaat hier niet om een ‘validatie’ van een niet-erkende opleiding, maar wel degelijk om een diplomering van een buitenlandse instelling. [...]

De ‘International Academy of Osteopathy’ fungeert daarbij als (Belgische) onderwijslocatie, zonder dat zij optreedt als inrichtende macht of als diplomerende instantie. Een en ander blijkt zonder meer uit het curriculum, opgenomen als Bijlage 7,

dat uitgaat van BUCKS, waarbij de International Academy of Osteopathy louter als ‘vestiging’ wordt vermeld.

De aangevoerde argumentatie van NARIC-Vlaanderen is dus niet alleen feitelijk onjuist, zij faalt ook naar recht.

Ter zake dient in deze nogmaals benadrukt te worden dat de toetsing aan het criterium ‘substantieel verschil’ hier totaal niet werd uitgevoerd door NARIC-Vlaanderen. In het verzoekschrift dd. 25 februari 2021 is ter zake reeds gewezen op het gegeven dat Uw Raad dienaangaande hoge eisen stelt. Zie bv. het arrest van Uw Raad nr. 3027 van 23 augustus 2016 in de zaak 2016/l89:

‘(...)

Ook in casu werd door NARIC-Vlaanderen geen concrete toetsing aan de enige vier relevante criteria uitgevoerd met name niveau, leerresultaten, studieomvang en niveau.

Geheel ten overvloede wordt nog gewezen op het feit dat BUCKS wel degelijk een effectief kwaliteitsbeleid ten aanzien van alle opleidingen voert. De website van QAA [...] verwijst te dezen naar een ‘quality assurance report’ voor BUCKS (2016). [...]

Beoordeling

In artikel 1 van het Verdrag inzake de erkenning van diploma's betreffende het hoger onderwijs in de Europese Regio, gedaan te Lissabon op 11 april 1997 – waarmee is ingestemd bij wet van 10 juli 2008 – wordt een ‘opleiding hoger onderwijs’ omschreven als ‘een onderwijsopleiding (die) door de bevoegde autoriteit van een Partij is erkend als behorende tot haar hoger onderwijs en waarvan de voltooiing de student een diploma hoger onderwijs verschaft.’

Artikel II.255, § 2 van de Codex Hoger Onderwijs luidt als volgt:
[...]

Artikel 1, 8° van het meervermelde besluit van 2013 omschrijft een ‘studiebewijs’ als ‘elk diploma, getuigschrift, attest, graad of certificaat uitgereikt door een hogeronderwijsinstelling dat het succesvol voltooien van een hogeronderwijsopleiding attesteert’.

Verzoekster betwist niet dat zij haar opleiding materieel heeft gevolgd aan de ‘International Academy of Osteopathy’, en niet aan de Buckinghamshire New University.

De ‘International Academy of Osteopathy’ is geen erkende of geregistreerde hogeronderwijsinstelling in Vlaanderen. Verzoekende partij toont niet aan dat deze instelling over een erkenning of registratie beschikt in het Verenigd Koninkrijk. De opleiding die de ‘International Academy of Osteopathy’ aanbiedt is derhalve geen hogeronderwijsopleiding zoals bedoeld in artikel 1, 8° van het besluit van 2013.

Evenmin toont verzoekster aan dat de door haar gevolgde opleiding werd geaccrediteerd zoals bedoeld in de voormelde § 2 van artikel II.255 van de Codex Hoger Onderwijs.

Het gegeven dat de Buckinghamshire New University zelf als hogeronderwijsinstelling is erkend, betekent nog niet dat de door verzoekster gevolgde

opleiding een erkende (hogeronderwijs)opleiding is. Op basis van de stukken waarop de Raad vermog acht te slaan, kan niet worden vastgesteld dat deze universiteit de opleiding osteopathie zelf aanbiedt. Verzoekster spreekt verwerende partij niet tegen waar deze stelt dat Osteopathie niet voorkomt in het opleidingsaanbod van de Buckinghamshire New University.

Dat de 'International Academy of Osteopathy' formeel slechts een vestiging van de Buckinghamshire New University, zoals verzoekster in haar wederantwoordnota aanvoert, stoot derhalve op de vaststelling dat die universiteit de betrokken opleiding niet aanbiedt, zodat de eerst vermelde 'Academy' ook niet als vestigingsplaats kan optreden.

Het tweede middel is ongegrond."

b. eerste middelonderdeel

8. Artikel 9 BVR van 14 juni 2013 verleent een voorwaardelijk recht op niveaugelijkwaardigheid aan de houder "van een buitenlands studiebewijs".

Het begrip 'studiebewijs' wordt, voor de toepassing van dat besluit, gedefinieerd in artikel 1, 8°, van hetzelfde besluit. Die definitie refereert dan weer aan het begrip 'onderwijsinstelling', dat is gedefinieerd in artikel 1, 3°, BVR van 14 juni 2013 met een verwijzing naar "hoger onderwijs [...] dat erkend is door een bevoegde overheid als behorende tot hun hogeronderwijssysteem".

De rechter die het middel beoordeelt waarin de schending wordt aangevoerd van artikel 9 BVR van 14 juni 2013, kan die bepaling op de ingeroepen feiten niet toepassen zonder daarbij noodzakelijk de definities te betrekken zoals die zijn aangegeven in artikel 1 van hetzelfde besluit. Anders zou de rechter, in tegenstelling tot wat verzoekster betoogt, de draagwijdte van artikel 9 net wél negeren.

Het middelonderdeel dat van een andere rechtsopvatting uitgaat, faalt naar recht.

9.1. NARIC-Vlaanderen weigert de gevraagde gelijkwaardigheid in wezen omdat het door verzoekster behaalde diploma "niet geaccrediteerd is",

want “de volledige opleiding werd [...] aan de niet-erkende International Academy of Osteopathy gevolgd”. NARIC-Vlaanderen “kan enkel een gelijkwaardigheidsbeslissing opmaken voor geaccrediteerde opleidingen”.

Het tweede middel dat ter beoordeling aan de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbeslissingen werd voorgelegd, werd ongegrond bevonden, onder meer omdat “[d]e ‘International Academy of Osteopathy’ [...] geen erkende of geregistreerde hogeronderwijsinstelling in Vlaanderen [is]”, noch “over een erkenning of registratie beschikt in het Verenigd Koninkrijk” en “[d]e opleiding die de ‘International Academy of Osteopathy’ aanbiedt [...] derhalve geen hogeronderwijsopleiding [is] zoals bedoeld in artikel 1, 8° van het besluit van 2013”.

Die motieven vallen samen.

9.2. Voor zover de eerste rechter ook argumenteert dat “[h]et gegeven dat de Buckinghamshire New University zelf als hogeronderwijsinstelling is erkend, [...] nog niet [betekent] dat de door verzoekster gevolgde opleiding een erkende (hogeronderwijs)opleiding is”, dat “niet [kan] worden vastgesteld dat deze universiteit de opleiding osteopathie zelf aanbiedt”, dat verzoekster “niet [tegenspreekt] dat Osteopathie niet voorkomt in het opleidingsaanbod van de Buckinghamshire New University” en dat derhalve “de eerst vermelde ‘Academy’ ook niet als vestigingsplaats kan optreden”, doet hij niets meer dan een antwoord bieden op het door verzoekster aangevoerde argument dat “[d]e ‘International Academy of Osteopathy’ fungeert [...] als (Belgische) onderwijslocatie, zonder dat zij optreedt als inrichtende macht of als diplomerende instantie”.

9.3. Voor zover verzoekster betoogt dat de eerste rechter “een nieuwe invulling” gaf aan de draagwijdte van de voor hem bestreden beslissing, steunt zij op een verkeerde lezing van het arrest en faalt het middelonderdeel.

10. Door vast te stellen dat het diploma van verzoekster geen betrekking heeft op een geaccrediteerde opleiding en mitsdien niet is uitgereikt door een onderwijsinstelling als bedoeld in artikel 1, 3°, BVR van 14 juni 2013, heeft de rechter vastgesteld dat dit diploma geen studiebewijs is in de zin van artikel 9 BVR van 14 juni 2013 en dat dit artikel geen toepassing heeft op haar aanvraag.

Het middelonderdeel, dat van de tegenovergestelde opvatting uitgaat, faalt naar recht.

11. Aan wat voorafgaat doet geen afbreuk dat, volgens verzoekster, “de draagwijdte van het middel erop gericht is het onderscheid te maken tussen een volledige gelijkwaardigheidsbeoordeling van studiebewijzen (artikel 2 BVR 14 juni 2013) en een niveaugelijkwaardigheidsbeoordeling die in de bestreden beslissing voorhanden is (artikel 9 BVR 14 juni 2013)”. Eenmaal de rechter vaststelt dat de aanvraag geen betrekking heeft op een ‘studiebewijs’ in de zin van het BVR van 14 juni 2013, kan immers geen enkele gelijkwaardigheid worden verleend en wordt aan een “toetsing van het criterium van ‘het substantieel verschil’ tussen studiebewijzen” hoe dan ook niet toegekomen. Overigens is in artikel 9 BVR van 14 juni 2013, waarvan de schending is aangevoerd, niets terug te vinden over een toetsing van het criterium van “het substantieel verschil” tussen studiebewijzen.

12. Op de terechtzitting argumenteert verzoekster dat de validiteit van een studiebewijs door artikel 1, 8°, BVR van 14 juni 2013 louter verbonden wordt aan de uitreiking door een erkende onderwijsinstelling en niet in verband staat met de erkenning van de opleiding op zich. Zij geeft daarmee een nieuwe, niet-ontvankelijke grondslag aan het middelonderdeel.

13. Wat voorafgaat volstaat om het eerste middelonderdeel te verwerpen, zonder dat het nodig is de draagwijdte en toepasselijkheid van het beschikkingsbeginsel nader te onderzoeken.

c. tweede middelonderdeel

14. Hiervóór is vastgesteld dat de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen zich over de schending van artikel 9 BVR van 14 juni 2013 heeft uitgesproken en de grenzen van het geschil niet heeft verruimd. In zoverre het aan de rechter voorgelegde middel de schending aanvoert van artikel 9 BVR van 14 juni 2013 en de voor hem bestreden beslissing steunt op het ontbreken van een geaccrediteerde opleiding, zijn de voor dat artikel 9 noodzakelijke definities van artikel 1 in het juridisch debat begrepen.

Het tweede middelonderdeel, dat uitgaat van een tegenovergestelde opvatting, faalt naar recht.

15. In de beslissing van NARIC-Vlaanderen van 28 januari 2021 kon verzoekster lezen dat NARIC-Vlaanderen “enkel een gelijkwaardigheidsbeslissing [kan] opmaken voor geaccrediteerde opleidingen”.

Het standpunt van verzoekster, dat het argument dat “slechts sprake zou zijn van een ‘onderwijsinstelling’ in de zin van voormeld besluit voor zover iedere opleiding individueel als erkend moet worden in de lidstaat [...] geenszins het voorwerp [is] geweest van enige debat”, mist feitelijke grondslag.

16. Uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt bijgevolg dat verzoekster kennis had van de redenen tot weigering van haar aanvraag én dat de weerlegging van het tweede middel door de Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen steunt op dezelfde redenering, minstens een antwoord uitmaakt op de argumenten die in de loop van de procedure door verzoekster werden aangevoerd.

Van een juridische kwalificatie die niet in het geding was betrokken alsmede van een schending van de rechten van verdediging is geen sprake. Het middelonderdeel is in zoverre ongegrond.

17. Het “gebrek aan tegenspraak” dat verzoekster pas ter sprake brengt in haar memorie van wederantwoord, kan niet dienstig worden aangevoerd. Die wettigheidskritiek had zij immers al in haar verzoekschrift kunnen aanvoeren.

d. derde middelonderdeel

18. De betwisting die aan de eerste rechter werd voorgelegd, handelt over de niveaugelijkwaardigheid van een buitenlands studiebewijs.

Onder een ‘studiebewijs’ moet, naar luid van artikel 1, 8°, BVR van 14 juni 2013 worden verstaan: “elk diploma, getuigschrift, attest, graad of certificaat uitgereikt door een hogeronderwijsinstelling dat het succesvol voltooien van een hogeronderwijsopleiding attesteert”.

Een ‘onderwijsinstelling’ wordt in artikel 1, 3°, van hetzelfde besluit omschreven als “een publieke of private instelling die hoger onderwijs aanbiedt dat erkend is door een bevoegde overheid als behorende tot hun hogeronderwijssysteem eventueel via registratie of accreditatie”.

19. Uit die bepalingen vloeit voort dat de noodzakelijk geachte erkenning slaat op het aangeboden hoger onderwijs zelf.

Door te oordelen dat het niet volstaat dat de *Buckinghamshire New University* als hogeronderwijsinstelling is erkend, dat die universiteit de opleiding niet zelf aanbiedt en dat aldus van een dergelijke erkenning geen sprake is voor de opleiding die verzoekster heeft gevolgd en waarvan zij de niveaugelijkwaardigheid beoogt te doen vaststellen, heeft de eerste rechter dus geen voorwaarden toegevoegd aan de voormelde bepalingen, noch aan artikel 9 van hetzelfde besluit.

20. Dat ‘osteopathie’ in het Verenigd Koninkrijk een erkende academische opleiding is, doet niet anders besluiten.

21. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

e. vierde middelonderdeel

22. Verzoekster zoekt met het vierde middelonderdeel aansluiting bij haar kritiek uit het eerste middelonderdeel, namelijk dat de eerste rechter eigen, nieuwe motieven in de plaats heeft gesteld van de motieven die in de voor hem bestreden beslissing waren terug te vinden.

Aangezien hiervóór al werd aangetoond dat die kritiek niet terecht is, moet ook dit middelonderdeel worden verworpen.

23. Geheel ten overvloede wordt opgemerkt dat ook de eerste aanvraag van verzoekster – opgenomen als stuk 2 van het administratief dossier van de verwerende partij – zoals te lezen is in het bestreden arrest, een aanvraag is tot niveaugelijkwaardigheid. Alle argumenten van verzoekster omtrent het vermeende verschil tussen beide aanvragen, omdat zij eerst een volledige gelijkwaardigheid had gevraagd, missen dan ook feitelijke grondslag.

f. conclusie

24. Het middel is in geen dele gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van veertien oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren