

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.762 van 6 november 2025
in de zaak A. 240.000/XII-9682**

In zake : S.D.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Chris Schijns en Jef Goffings
kantoor houdend te 3600 Genk
Grotestraat 122
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bart Staelens en Joost Hoste
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46 bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 september 2023, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing met kenmerk KP/2023/SDJ van de secretaris-generaal van het departement Zorg van de Vlaamse overheid van 19 juli 2023 waarbij de aanvraag van verzoekster tot erkenning als ‘klinisch psycholoog’ wordt geweigerd.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur Tina Coen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. Verzoekster heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 oktober 2025.

Kamervoorzitter Chantal Bamps heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor verzoekster, en advocaat Joost Hoste, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3.1. Verzoekster heeft de Belgische nationaliteit. Zij behaalt op 26 april 2017 aan de Open Universiteit in Nederland het diploma ‘Psychology – variant Klinische Psychologie’.

Bij ministerieel besluit van 20 november 2017 wordt het diploma van verzoekster erkend als volledig gelijkwaardig met de Vlaamse graad van “Master of Science in de psychologie” (studiegebied: psychologie en pedagogische wetenschappen).

3.2. Op 22 augustus 2022 ontvangt verzoekster volgend bericht van het agentschap Zorg en Gezondheid (thans: departement Zorg):

“Klinische psychologie is sinds 1 januari 2020 een erkend gezondheidszorgberoep in België. Vanaf deze datum hebben klinisch psychologen zowel een visum als een erkenning als klinisch psycholoog nodig om het beroep van klinische psychologie in België te mogen uitoefenen. Het visum wordt uitgereikt door de Federale Overheid Volksgezondheid en de erkenning door ons, het Agentschap Zorg en Gezondheid.

Bij nazicht van onze databank blijkt dat u in het bezit bent van een visum maar niet van erkenning in de klinische psychologie. Indien u de procedure tot erkenning als klinisch psycholoog op basis van een buitenlands diploma in België wil initiëren, vragen we u om het bijgevoegd aanvraagformulier ingevuld en voorzien van de vereiste documenten aan ons via mail over te maken. Gelieve alle documenten hierbij in 1 .pdf file te bundelen.

Bij ontvangst van uw aanvraag, zullen wij deze op volledigheid onderzoeken en vervolgens voorleggen aan de expertengroep Klinische psychologie. Samen met hen bekijken we dan of u (al dan niet onder bepaalde voorwaarden) in aanmerking komt voor erkenning van uw buitenlands diploma.

We kijken alvast uit naar uw aanvraag.”

3.3. Na correspondentie tussen verzoekster en de verwerende partij, dient verzoekster op 13 februari 2023 bij het departement Zorg een aanvraag in voor een “erkenning van de beroepskwalificatie van ‘klinisch psycholoog’ EU/EER/Zwitserland”.

Bij haar aanvraag voegt verzoekster onder meer een overzicht van de door haar opgedane werkervaring, alsook voormeld ministerieel besluit van 20 november 2017.

3.4. Tijdens haar vergadering van 9 mei 2023 neemt de expertengroep ‘klinische psychologie’ kennis van de erkenningsaanvraag van verzoekster. De expertengroep beslist een negatief advies uit te brengen over deze erkenningsaanvraag, op grond van de volgende overwegingen:

“Tijdens haar zitting van 09 mei 2023 namen de experts klinische psychologie kennis van de erkenningsaanvraag klinische psychologie van [verzoekster], die zij heeft ingediend op 13 februari 2023.

De expertengroep heeft geoordeeld dat mevrouw De Jongh niet in aanmerking komt voor erkenning in de klinische psychologie.

De aanvraag van [verzoekster] tot erkenning als klinisch psycholoog bevat het diploma ‘Psychology afstudeerrichting klinische psychologie’ behaald op 26 april 2017 aan de Open Universiteit te Nederland.

Om in België een erkenning als klinisch psycholoog te kunnen krijgen op

basis van een opleidingstitel uit Nederland, moet de aanvrager het beroep in Nederland mogen uitoefenen op basis van de opleidingstitel in kwestie. Een bewijs van uitoefening van het beroep in Nederland kan concreet geleverd worden via een bewijs van BIG-registratie.

Na onderzoek van haar aanvraag tot erkenning als klinische psycholoog blijkt dat [verzoekster] het Nederlandse equivalent van het beroep van klinisch psycholoog in Nederland niet mag uitoefenen op basis van het diploma dat zij voorlegt. Voor Nederland betreft dit concreet het beroep van 'gezondheidszorgpsycholoog'. Haar dossier omvat ook geen registratie in het BIG-register.

Aan de voorwaarde van artikel 15, §1, van de wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties, is bijgevolg niet voldaan. De aanvraag van [verzoekster] moet om deze reden worden afgewezen.

Als een aanvrager met een Nederlands diploma het beroep van gezondheidszorgpsycholoog niet mag uitoefenen in Nederland, dan komt men dus niet in aanmerking voor een erkenning als klinisch psycholoog in België.

Concreet bestaan dan volgende opties:

1) Men kan het nodige doen om in Nederland het beroep 'gezondheidszorgpsycholoog' te mogen uitoefenen. Nadien kan men bij het departement een nieuwe vraag tot erkenning insturen.

2) Een andere optie is te voldoen aan de Belgische diplomaverensten met het oog op een erkenning als klinisch psycholoog. Hiertoe moet men in eerste instantie contact opnemen met een Belgische universiteit die de masteropleiding voor klinische psychologie aanbiedt, om casusgewijs na te gaan welke aanvullende opleiding noodzakelijk is om het vereiste specifieke diploma in het domein van de klinische psychologie, na ook een stage in het domein van de klinische psychologie, te behalen. Op basis van de huidige federale wetgeving moet iedereen die het diploma van klinisch psycholoog vanaf volgend academiejaar behaalt, daarnaast een jaar voltijdse professionele stage volgen vooraleer in aanmerking te komen voor erkenning als klinisch psycholoog.

Gelet op het gegeven dat [verzoekster] over een visum uitgereikt door FOD Volksgezondheid beschikt, werd nagekeken of zij alsnog kan erkend worden op basis van de nationale overgangsmaatregelen. Gelet op het gegeven dat haar diploma door NARIC gelijkgesteld werd met het diploma psychologie in België, diende ze hiertoe - naast onder meer minstens drie jaar beroepservaring in het domein van de klinische psychologie - over een specifiek diploma te beschikken uitgereikt voor 1 september 2016. Met haar diploma behaald op 26 april 2017 komt [verzoekster] bijgevolg niet in aanmerking voor erkenning op basis van de nationale overgangsmaatregel zoals vastgelegd in art. 86/1, §2 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen:

'§ 2. De Koning bepaalt de voorwaarden voor het verkrijgen, het behoud en de in trekking van de in paragraaf 1 bedoelde erkenning, de leerstof die moet zijn verwerkt en de stages die moeten zijn gevolgd om de erkenning in de klinische psychologie te verkrijgen.

De erkenning in de klinische psychologie kan enkel worden verleend aan de houder van een diploma van het universitaire onderwijs in het domein van de klinische psychologie behaald ter afsluiting van een opleiding, die in het kader van het voltijds onderwijs, minstens vijf jaar studie of 300 punten in het Europees systeem voor de overdracht en de accumulatie van studiebelastingpunten (EaS) telt, een stage in het domein van de klinische

psychologie inbegrepen. Met de houder van een diploma in het domein van de klinische psychologie worden gelijkgesteld, de personen die houder zijn van een universitair diploma in het domein van de psychologie dat vóór 1 september 2016 is uitgereikt, behaald ter afsluiting van een opleiding, die in het kader van het voltijds onderwijs minstens vier jaar studie of 240 ECTS-studiepunten telt, en die een beroepservaring van minimum drie jaar in het domein van de klinische psychologie kunnen bewijzen.’

Als [verzoekster] zou beschikken over aanvullende of nieuwe informatie waaruit bijvoorbeeld zou blijken dat zij het beroep van ‘gezondheidszorgpsycholoog’ in Nederland mag uitoefenen, kan zij steeds een nieuwe aanvraag overmaken die opnieuw voor beoordeling aan de expertengroep Klinische psychologie zal worden voorgelegd.”

3.5. Met een schrijven van 19 juli 2023 deelt het Afdelingshoofd Zorginspectie namens de afwezige secretaris-generaal van het departement Zorg het negatief advies van de expertengroep ‘klinische psychologie’ mee aan verzoekster. Het advies van de expertengroep wordt gevolgd en de erkenning van de beroepskwalificatie van ‘klinisch psycholoog’ EU/EER/Zwitserland wordt geweigerd. Er wordt voorgesteld dat verzoekster, als zij alsnog een erkenning in de klinische psychologie wenst te verkrijgen, zich wendt tot een universiteit die de masteropleiding voor klinische psychologie aanbiedt. Tevens wordt een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State vermeld.

Dit is de bestreden beslissing.

3.6. Op 29 augustus 2023 ontvangt verzoekster het bericht dat haar visum zou worden ingetrokken als haar een erkenning als ‘klinisch psycholoog’ wordt geweigerd.

IV. Juridisch kader

Vooraf

4. Voorafgaand past het om het rechtskader, zoals van toepassing op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, te schetsen en toe te lichten.

5. Artikel 68/1, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 ‘betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen’ (hierna: gecoördineerde wet van 10 mei 2015) luidt:

“§ 1. Buiten de in artikel 3, § 1, bedoelde beoefenaars mag alleen de houder van een erkenning uitgereikt door de minister bevoegd voor Volksgezondheid de klinische psychologie uitoefenen.

In afwijking van het eerste lid, mag de klinische psychologie eveneens uitgeoefend worden door de houder van een erkenning in de klinische orthopedagogiek die over voldoende kennis van de klinische psychologie beschikt. De Koning bepaalt de voorwaarden met betrekking tot de opleiding en de praktijkstage die vervuld moeten zijn om die voldoende kennis aan te tonen.

In afwijking van het eerste lid, mag ook de houder van het diploma in het domein van de klinische psychologie die de in paragraaf 4 bedoelde professionele stage heeft aangevat, de klinische psychologie uitoefenen zonder voorafgaand te zijn erkend, met dien verstande dat de afwijking wordt beperkt in de tijd tot de duur van de professionele stage.”

Blijkens deze bepaling is het beroep van ‘klinisch psycholoog’ een gereguleerd gezondheidsberoep. Artikel 68/1, § 2, tweede lid, van de voormelde wet stelt het verkrijgen van de erkenning als ‘klinisch psycholoog’ onder meer afhankelijk van het behalen van een diploma van het universitaire onderwijs in het domein van de klinische psychologie behaald ter afsluiting van een opleiding, die in het kader van het voltijds onderwijs, minstens vijf jaar studie of 300 punten in het Europees systeem voor de overdracht en de accumulatie van studiebelastingpunten (ECTS) telt, een stage in het domein van de klinische psychologie inbegrepen.

Uit de artikelen 104, eerste lid, 145, § 1, en 147 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, blijkt impliciet maar zeker dat het diploma waarvan sprake is in artikel 68/1, § 2, van de voornoemde wet aan een Belgische universiteit moet zijn behaald. Voornoemde bepalingen stellen respectievelijk dat “[d]e migrant die houder is van een beroepskwalificatie, met uitzondering van de Belgische beroepskwalificaties die vermeld worden in andere bepalingen van deze gecoördineerde wet, en die in België één van de gezondheidszorgberoepen wenst uit te oefenen die worden gereguleerd in deze gecoördineerde wet, [...] deze beroepskwalificatie conform de bepalingen van deze gecoördineerde wet [laat] erkennen”; “[a]ndere buitenlanders dan Europese onderdanen, wier buitenlands

diploma gelijkwaardig werd verklaard door de bevoegde autoriteiten van een gemeenschap en die in België beroepsactiviteiten wensen uit te oefenen vermeld in de artikelen 3, § 1, 4, 6, 23, § 2, 43, 45, 56, 63, 68/1 of 68/2 of die in aanmerking wensen te komen voor het uitoefenen van een paramedisch beroep in overeenstemming met hoofdstuk 7, [...] pas hun beroep [kunnen] uitoefenen, nadat zij hiertoe door de Koning toegelaten werden en nadat zij bovendien de andere voorwaarden voor het uitoefenen van hun beroep, vermeld in deze gecoördineerde wet, vervuld hebben.” en “ [d]e Koning [...] gemachtigd [is] om de benamingen van de diploma's die toegang verlenen tot het uitoefenen van de beroepen of activiteiten vermeld in de artikelen 3, § 1, 4, 6 tot 21, 23, § 2, 43, 45, 63, 68/1, 68/2 en 69 aan te passen aan de benamingen van de diploma's afgeleverd door de gemeenschappen.” De erkenningsvoorwaarden zijn nader uitgewerkt in het koninklijk besluit van 26 april 2019.

6. Uit het voorgaande blijkt dat ook “migranten” (omschreven in artikel 103, 5°, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 als zijnde onder meer “onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie”) die in een andere lidstaat van de Europese Unie beroepskwalificaties hebben verworven, als ‘klinisch psycholoog’ kunnen worden erkend.

Op grond van artikel 104, eerste lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 bestaat de mogelijkheid om een erkenning als ‘klinisch psycholoog’ te verkrijgen op basis van in het buitenland verworven beroepskwalificaties. Luidens deze bepaling laat “[d]e migrant die houder is van een beroepskwalificatie, met uitzondering van de Belgische beroepskwalificaties die vermeld worden in andere bepalingen van deze gecoördineerde wet, en die in België één van de gezondheidszorgberoepen wenst uit te oefenen die worden gereguleerd in deze gecoördineerde wet, deze beroepskwalificatie conform de bepalingen van deze gecoördineerde wet erkennen.” Uit artikel 105, § 1, van diezelfde wet volgt dat een erkenning op basis van in het buitenland verworven beroepskwalificaties voor gezondheidsberoepen gebeurt overeenkomstig “het algemeen stelsel van de erkenning van opleidingstitels bedoeld in titel III van de

wet van 12 februari 2008 tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties.”

Niettegenstaande de wet van 12 februari 2008 ‘tot instelling van een nieuw algemeen kader voor de erkenning van EG-beroepskwalificaties’ (hierna: wet van 12 februari 2008), wat Vlaanderen betreft, is opgeheven en vervangen door 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’, blijft de wet overeenkomstig artikel 5, § 1, I., 7°, a) van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, VI, 6°, BWHI, gelden voor federale erkenningsregelingen, waaronder de erkenningsvoorwaarden die gelden voor gezondheidszorgberoepen,

De afdeling Wetgeving omschrijft in haar advies 43.406/1/V van 9 augustus 2008 de strekking van het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 februari 2008 als zijnde de “omzetting in het Belgische recht van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’. Deze richtlijn heeft tot doel de grensoverschrijdende toegang tot gereguleerde beroepen in de lidstaten te vergemakkelijken. Daartoe stelt de richtlijn de regels vast volgens welke een lidstaat, die de toegang tot een beroepsactiviteit afhankelijk stelt van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, erkenning verleent aan de in een andere lidstaat verworven beroepskwalificaties die aan de houder ervan het recht verlenen om in die lidstaat hetzelfde beroep uit te oefenen.”.

Artikel 15 van de wet van 12 februari 2008, dat de omzetting van artikel 13 van richtlijn 2005/36/EG in intern recht betreft, bepaalt:

“§ 1 Wanneer de toegang tot of uitoefening van een gereguleerd beroep afhankelijk wordt gesteld van het bezit van bepaalde beroepskwalificaties, staat de bevoegde Belgische autoriteit onder dezelfde voorwaarden als die welke voor de eigen onderdanen gelden, de toegang tot en uitoefening van dit beroep toe aan aanvragers die in het bezit zijn van een bekwaamheidsattest dat of een opleidingstitel zoals bedoeld in artikel 13 die in een andere lidstaat verplicht wordt gesteld voor de toegang tot of de uitoefening van datzelfde

beroep op zijn grondgebied.

De bekwaamheidsattesten of opleidingstitels moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) zij moeten afgegeven zijn door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat is aangewezen;
- b) zij moeten blijk geven van een beroepskwalificatieniveau dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau onmiddellijk voorafgaand aan het door België vereiste niveau, zoals omschreven in artikel 13.

§ 2. De in § 1 bedoelde toegang tot en uitoefening van het beroep worden eveneens toegestaan aan aanvragers die het in die paragraaf bedoelde beroep tijdens de voorafgaande tien jaar gedurende twee jaar voltijds hebben uitgeoefend in een andere lidstaat waar dat beroep niet is gereglementeerd en die een of meer bekwaamheidsattesten of een of meer opleidingstitels bezitten.

De bekwaamheidsattesten of opleidingstitels moeten aan de volgende voorwaarden voldoen:

- a) zij moeten afgegeven zijn door een bevoegde autoriteit in een lidstaat die overeenkomstig de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van die lidstaat is aangewezen;
- b) zij moeten blijk geven van een beroepskwalificatieniveau dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau onmiddellijk voorafgaand aan het in België vereiste niveau, zoals beschreven in artikel 13;
- c) zij moeten aantonen dat de houder op de uitoefening van het betrokken beroep is voorbereid.

De in het eerste lid bedoelde beroepservaring van twee jaar kan echter niet worden geëist wanneer de aanvrager met de opleidingstitel(s) een gereglementeerde opleiding in de zin van artikel 2, § 1, onder e), van de in artikel 13, onder b), c), d) of e), beschreven kwalificatieniveaus heeft afgesloten. Als gereglementeerde opleidingen van het niveau dat beschreven is in artikel 13, onder c), worden de in bijlage III bedoelde opleidingen beschouwd.

§ 3. In afwijking van § 1, b, en § 2, b, zal de bevoegde Belgische autoriteit de toegang tot en uitoefening van een gereglementeerd beroep toestaan, wanneer de toegang tot dit beroep op zijn grondgebied afhankelijk wordt gesteld van het bezit van een opleidingstitel die een opleiding van hoger of universitair onderwijs met een duur van vier jaar afsluit en de aanvrager een opleidingstitel van het niveau bezit waarnaar in artikel 13, onder c), wordt verwezen.”

De erkenningsautoriteit die vaststelt dat de aanvrager voor een erkenning als ‘klinisch psycholoog’ een onderdaan van een lidstaat van de Europese Unie is die zijn of haar diploma in een andere lidstaat heeft behaald, dient bijgevolg in eerste instantie na te gaan of het Belgische beroep van ‘klinisch psycholoog’ gereglementeerd is in de lidstaat waarin de beroepskwalificaties zijn verworven. Dat is het geval wanneer er in die andere lidstaat een gereglementeerd beroep bestaat dat vergelijkbare werkzaamheden bestrijkt als het Belgische beroep van ‘klinisch psycholoog’ (artikel 5, § 2, van de wet van 12 februari 2008). Is het

beroep in de andere lidstaat gereguleerd, dient door de erkenningsautoriteit vervolgens te worden nagegaan of de aanvrager in het bezit is van de beroepskwalificaties die vereist zijn om dat beroep aldaar uit te oefenen en of die voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 15, § 1, tweede lid, van de wet van 12 februari 2008. Indien het beroep niet is gereguleerd in de lidstaat waar de beroepskwalificaties zijn verworven, dient de erkenningsautoriteiten na te gaan of de aanvrager over de vereiste werkervaring en bekwaamheidsattesten of opleidingstitels beschikt en de verworven beroepskwalificaties voldoen aan de voorwaarden gesteld in artikel 15, § 2, tweede lid, van voormelde wet.

7. De omstandigheid van een aanvrager die een opleiding heeft genoten in een lidstaat van de Europese Unie waar het equivalent van het Belgische beroep van ‘klinisch psycholoog’ is gereguleerd maar waar de betrokken opleidingstitel geen toegang verschaft tot dat equivalente beroep, wordt niet uitdrukkelijk geregeld noch door artikel 13 van richtlijn 2005/36/EG, noch door artikel 15 van de wet van 12 februari 2008 dat de omzetting ervan in intern recht betreft, noch door de uitvoeringsbesluiten ervan.

8. Werd het in een andere lidstaat behaald diploma, voorafgaand aan de erkenningsaanvraag, volledig (lees: inhoudelijk) gelijkwaardig verklaard met een Belgisch diploma in de zin van artikel 68/1, § 2, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, dan kan de aanvrager, onder dezelfde voorwaarden en volgens dezelfde procedure als die geldt voor houders van een Belgisch diploma, een erkenning als ‘klinisch psycholoog’ verkrijgen.

Niettegenstaande sinds de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 ‘over de erkenning van de beroepskwalificaties voor de gezondheidsberoepen die verworven zijn in een andere lidstaat van de Europese Unie dan België, de Europese beroepskaart en de erkenning op basis van een andere opleiding dan de opleidingen, vermeld in artikel 101/2 van de wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen, gecoördineerd op 10 mei 2015, waarvoor noch de richtlijn, vermeld in artikel 103, 3°, van de voormelde wet, noch artikel 145, § 1, van de voormelde wet geldt’

(hierna: besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022) de omstandigheid van een aanvrager die een opleiding heeft genoten in een lidstaat van de Europese Unie waar het equivalent van het Belgische beroep van ‘klinisch psycholoog’ is gereguleerd maar waar de betrokken opleidingstitel geen toegang verschaft tot dat equivalente beroep, uitdrukkelijk is geregeld, althans wat de procedure betreft, volstaat de vaststelling dat de thans bestreden beslissing dateert van vóór de inwerkingtreding van het voornoemde besluit, zodat ten tijde van de bestreden beslissing de voornoemde geschetste omstandigheid niet uitdrukkelijk was geregeld in de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 of de uitvoeringsbesluiten ervan.

Is de gelijkstelling in de zin van artikel 68/1, § 2, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 niet gebeurd, dan is strikt genomen noch aan de voorwaarden gesteld in de wet van 12 februari 2008, noch aan de voorwaarden gesteld in artikel 68, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, voldaan.

9. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in zijn arrest C-577/20 van 16 juni 2022 (C-577/20, ECLI:EU:C:2022:467) onder meer voor recht gezegd dat i) de richtlijnen inzake onderlinge erkenning van diploma's, en met name richtlijn 2005/36/EG, niet tot doel hebben en evenmin tot gevolg kunnen hebben dat de erkenning van die diploma's, certificaten en andere titels wordt bemoeilijkt in situaties die niet door die richtlijnen worden bestreken en ii) in een situatie waarin de betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden van een van de bij de voornoemde richtlijn ingevoerde stelsels van erkenning van beroepskwalificaties, de betrokken ontvangende lidstaat moet voldoen aan zijn verplichtingen inzake beroepskwalificaties, zijnde rekening houden met alle diploma's, certificaten en andere titels alsook met de relevante ervaring van de betrokken persoon, door de uit die titels en die ervaring blijkende competenties te vergelijken met de door de nationale wettelijke regeling vereiste kennis en kwalificaties, die van toepassing zijn op de situaties die zowel onder artikel 45 als onder artikel 49 van het Verdrag van de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) vallen.

Artikel 45 VWEU luidt:

- “1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.
2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.
3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,
a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;
b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten;
c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden;
d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen verordeningen.
4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst.”

Artikel 49 VWEU luidt:

“In het kader van de volgende bepalingen zijn beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat verboden. Dit verbod heeft eveneens betrekking op beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een lidstaat zijn gevestigd.

De vrijheid van vestiging omvat, behoudens de bepalingen van het hoofdstuk betreffende het kapitaal, de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan alsmede de oprichting en het beheer van ondernemingen, en met name van vennootschappen in de zin van de tweede alinea van artikel 54, overeenkomstig de bepalingen welke door de wetgeving van het land van vestiging voor de eigen onderdanen zijn vastgesteld.”

10. Sinds 31 mei 2023 is de procedure om als ‘klinisch psycholoog’ te worden erkend, uitdrukkelijk geregeld in Vlaanderen, waarbij voor erkenningsaanvragen vanwege onderdanen van de Europese Unie met een diploma behaald in de Europese Unie drie verschillende procedures te onderscheiden vallen:

- De erkenning als ‘klinisch psycholoog’ op basis van het Belgisch diploma, vermeld in artikel 68/1 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, of op basis van een met dergelijk diploma door NARIC-Vlaanderen volledig gelijkwaardig verklaard diploma dat in een andere lidstaat van de Europese Unie is behaald. Deze erkenningsprocedure is geregeld in het besluit van de Vlaamse

regering van 13 januari 2023 ‘over de erkenning van beoefenaars van de klinische psychologie en de klinische orthopedagogiek’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023);

- De erkenning als ‘klinisch psycholoog’ op basis van een opleiding genoten in een andere lidstaat van de Europese Unie dat in het land van herkomst toegang geeft tot hetzelfde gereguleerd beroep als dat van ‘klinisch psycholoog’. Deze erkenningsprocedure is geregeld in hoofdstuk 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022.

- De erkenning als ‘klinisch psycholoog’ op basis van een opleiding genoten in een andere lidstaat van de Europese Unie dat in het land van herkomst geen toegang geeft tot hetzelfde gereguleerde beroep als dat van ‘klinisch psycholoog’. Deze erkenningsprocedure is geregeld in hoofdstuk 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022, dat van toepassing is op aanvragen tot erkenning als gezondheidsberoeper op basis van andere opleidingen dan (i) Belgische opleidingen en gelijkwaardig verklaarde diploma’s als vermeld in artikel 145, § 1 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, (ii) opleidingen die beroepskwalificaties uitmaken in de zin van de Beroepskwalificatierichtlijn en (iii) opleidingen in de zin van artikel 145, § 1, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 (artikel 145 van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 betreft uitsluitend andere buitenlanders dan Europese onderdanen, van wie het buitenlands diploma gelijkaardig werd verklaard, en die als gezondheidsberoeper willen worden erkend).

In elk van de drie hogervermelde procedures treedt het departement Zorg op als bevoegde erkenningsautoriteit (zie respectievelijk artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 en de artikelen 7 en 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022), met dien verstande dat het volledig gelijkwaardig verklaren van een in een andere lidstaat van de Europese Unie behaald diploma tot de bevoegdheid van NARIC-Vlaanderen behoort (artikel 2 juncto artikel 1, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juni 2013 ‘betreffende de voorwaarden en procedure tot de

erkenning van de gelijkwaardigheid van buitenlandse studiebewijzen met Vlaamse studiebewijzen uitgereikt in het basisonderwijs en secundair onderwijs, en sommige Vlaamse studiebewijzen uitgereikt in het volwassenenonderwijs’, gelezen in samenhang met artikel 7, 2°, van het besluit van de administrateur-generaal van 5 januari 2023 ‘tot vaststelling van het organogram van het Agentschap voor Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties en Studietoelagen’).

11. Zowel artikel 15 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 als artikel 27 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 bepalen dat “dossiers die op 31 mei 2023 al in behandeling zijn, [...] vanaf 31 mei 2023 verder [worden] behandeld conform dit besluit.”

V. Onderzoek van het ambtshalve middel

Ambtshalve middel: onthouding aan verzoekster om de normatief georganiseerde bezwaarprocedure te benutten - onbevoegdheid van de steller van de akte

Uiteenzetting van het door het auditoraat aangevoerde ambtshalve middel

12. In het auditoraatsverslag voert het auditoraat ambtshalve het volgende middel aan:

“VI. Ambtshalve middel: onbevoegdheid van de steller

8.1. Eerder werd vastgesteld dat het georganiseerd administratief beroep, geregeld in artikel 10 van het BVR van 13 januari 2023, niet is uitgeput. De niet-organisatie door het Departement Zorg van de mogelijkheid voor de aanvrager om een normatief georganiseerde bezwaarprocedure te benutten, heeft implicaties naar de bevoegdheid van de steller van de definitieve akte.

Blijkens artikel 10 van voormeld besluit moet het Departement Zorg, alvorens het beslist om een negatief advies van de erkenningscommissie te volgen, het voornemen tot negatieve beslissing aangetekend bezorgen aan de aanvrager. De aanvrager wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld een bezwaarnota in te dienen die wordt behandeld door de adviescommissie. Als het advies van de adviescommissie afwijkt van het voornemen tot negatieve beslissing, beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor de gezondheids- en woonzorg, over de erkenningsaanvrager. In het andere geval neemt het Departement Zorg de definitieve beslissing.

Uit het dossier blijkt niet dat op enig moment de verwerende partij aan verzoekster

per aangetekende brief haar voornemen tot negatieve beslissing heeft bezorgd. Het aldus onthouden van verzoekster van de mogelijkheid, bepaald in voormeld artikel 10, om na de betekening van een ‘voornemen tot’ negatieve beslissing een bezwaarnota in te dienen tegen het negatief advies van de erkenningscommissie die zal worden behandeld door de adviescommissie, heeft de verwerende partij procedureel verhinderd om een definitieve beslissing te nemen. Daar komt bij dat datzelfde artikel 10 de beslissingsbevoegdheid van het Departement Zorg verlegt naar de Vlaamse minister, bevoegd voor het gezondheidsbeleid, indien het advies van de adviescommissie afwijkt van het voornemen tot negatieve beslissing.

8.2. De regels inzake de bevoegdheid van de auteur van de akte raken de openbare orde.

De miskennis door de verwerende partij van deze regels kan derhalve ambtshalve worden opgeworpen.

8.3. Het ambtshalve middel is gegrond.”

13. De verwerende partij laat in haar laatste memorie vooreerst gelden dat: i) het auditoraat ten onrechte verwijst naar het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 en verkeerdelijk meent dat dit besluit van de Vlaamse regering van toepassing is op de aanvraag van verzoekende partij; ii) voor de erkenning van klinisch psychologen, op het moment van de bestreden beslissing, twee types van procedureregels golden: enerzijds, het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023, dat de procedure regelt voor de kandidaten met een Belgisch diploma en anderzijds, het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022, de opvolger van het koninklijk besluit van 14 april 2013; iii) het koninklijk besluit van 14 april 2013 een procedurebesluit was met betrekking tot procedures die vanaf 1 juli 2014, de datum van inwerkingtreding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, onder de bevoegdheid van de gemeenschappen ressorteerden. Op de datum van de bevoegdheidsoverdracht deze federale regelgeving verder diende te worden toegepast, aangezien er op de datum van de bevoegdheidsoverdracht niet *ipso facto* en onmiddellijk in een nieuwe “Vlaamse regelgeving” werd voorzien en iv) sinds 1 juli 2014 de bevoegdheid met betrekking tot de gezondheidszorgberoepen was verdeeld over meerdere entiteiten: de federale overheid regelde de erkenningsvoorwaarden en de gemeenschappen, waaronder de verwerende partij, stonden in voor het vaststellen van de procedureregels, volgens dewelke een beoefenaar van een gezondheidszorgberoep erkend kan worden, of volgens dewelke een kandidaat-beoefenaar een (voornemen tot) weigering van een erkenning kon ontvangen. Met andere woorden: de verwerende partij voert de

federale erkenningsvoorwaarden (procedureel) uit. De procedure werd geregeld in het koninklijk besluit van 14 april 2013, op heden vervangen door het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022.

De verwerende partij benadrukt verder dat om te bepalen welke regelgeving van toepassing was, zij het personeel en materieel toepassingsgebied van de aanvraag moet bekijken. Aangezien verzoekster een EU-burger is, moest volgens de verwerende partij worden vastgesteld of het ging om een Belgisch diploma of om een diploma dat verworven was in een andere EU-lidstaat dan België. Te dezen was sprake van een Nederlands diploma, met andere woorden een diploma verworven in een andere EU-lidstaat, waardoor volgens de verwerende partij het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 de enige norm was die kon worden toegepast. Volgens de verwerende partij kon het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 onmogelijk worden toegepast, nu verzoekster geen erkenning van een Belgisch diploma beoogt, wat tevens blijkt uit het advies van de expertengroep, gevoegd als bijlage bij de bestreden beslissing. De verwerende partij benadrukt vervolgens dat, in tegenstelling tot het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023, noch het koninklijk besluit van 14 april 2013, noch het in de plaats gekomen besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 voorzag/voorzien in een interne bezwaarprocedure. De verwerende partij wijst erop dat het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 enkel de procedure voor houders van een Belgisch diploma regelt, met name houders van een “nationaal” diploma in de klinische psychologie. Zoals artikel 68/1, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015 aangeeft, klopt het dat met de houder van een diploma in het domein van de klinische psychologie is gelijkgesteld: “de personen die houder zijn van een universitair diploma in het vakgebied van de psychologie dat uitgereikt werd voor de inwerkingtreding van dit artikel en die een beroepservaring van minimum drie jaar in het domein van de klinische psychologie kan bewijzen”. Volgens de verwerende partij werd terecht in het auditorsverslag aangehaald dat: “aangezien het in Nederland behaalde diploma van verzoekster door NARIC-Vlaanderen was gelijkgesteld met de Vlaamse graad van ‘Master of Science in de psychologie’ er moest nagegaan worden of verzoekster aan deze toepassingsvoorwaarden van deze

overgangsmaatregel voldeed”. Volgens de verwerende partij heeft de expertengroep ‘klinische psychologie’ dit gegeven ten overvloede getoetst, maar wordt volgens haar eraan voorbijgegaan dat verzoekster louter een aanvraag deed op basis van haar Nederlandse diploma, die aldus verliep conform het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022, zijnde een procedure zonder intern administratief beroep. Het feit dat de expertengroep ‘klinische psychologie’ nakeek of verzoekster alsnog kon erkend worden op basis van de nationale overgangsmaatregelen, omdat haar diploma door NARIC gelijkgesteld werd met het diploma psychologie in België, doet volgens de verwerende partij geen onbevoegdheid van de steller van de akte in het leven roepen. Dat de expertengroep louter volledigheidshalve ook de overgangsmaatregelen op basis van een “gelijkwaardig door NARIC” Belgisch diploma toetst, geeft volgens de verwerende partij geen recht op een bijkomende administratieve beroepsprocedure. Zij benadrukt dienaangaande dat als verzoekster de procedure voorgeschreven door het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 had willen doorlopen, zij op basis van haar gelijkwaardig Belgisch diploma door NARIC een aanvraagprocedure had moeten opstarten, waardoor de procedure conform het voornoemde besluit van de Vlaamse regering zou zijn doorlopen – zoals ook voor Belgische diplomahouders –, met het daarin voorziene georganiseerd administratief beroep. Volgens de verwerende partij werd terecht verzoeksters aanvraagdossier op basis van haar Nederlandse diploma geweigerd omdat aan de voorwaarde van artikel 15, §1, van de wet van 12 februari 2008 niet was voldaan.

Beoordeling

14. Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat verzoekster, die de Belgische nationaliteit heeft, op 26 april 2017 aan de Open Universiteit in Nederland het diploma ‘Psychology – variant Klinische Psychologie’ behaalde en dat dit diploma bij ministerieel besluit van 20 november 2017 werd erkend als volledig gelijkwaardig met de Vlaamse graad van ‘Master of Science in de psychologie’ (studiegebied: psychologie en pedagogische wetenschappen). Op 13 februari 2023 diende verzoekster bij het agentschap Zorg en Gezondheid een aanvraag in voor een “erkenning van de beroepskwalificatie van ‘klinisch

psycholoog' EU/EER/Zwitserland'', waarbij zij onder meer een overzicht van de door haar opgedane werkervaring, alsook het voormelde ministerieel besluit van 20 november 2017 voegde.

Uit het voorgaande dient te worden afgeleid dat verzoekster de erkenning van de beroepskwalificatie van 'klinisch psycholoog' vraagt op basis van het aan de Open Universiteit in Nederland behaalde diploma 'Psychology – variant Klinische Psychologie', dat door het bij haar aanvraag gevoegde ministerieel besluit van 20 november 2017 als volledig gelijkwaardig met de Vlaamse graad van 'Master of Science in de psychologie' (studiegebied: psychologie en pedagogische wetenschappen) wordt erkend.

Het komt vervolgens aan de verwerende partij toe deze aanvraag te toetsen aan de er op van toepassing zijnde reglementering met in acht name van de aldaar voorgeschreven procedureregels. Niet blijkt uit enige reglementering de verplichting in hoofde van de aanvrager om zelf de ingediende aanvraag tot erkenning zodanig te formuleren als zijnde vallende onder een zekere erkenningsprocedure van een welbepaalde reglementering. Verzoekster moest bijgevolg, op generlei wijze aangeven of zij haar aanvraag behandeld wenste te zien op grond van de in het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 uitgewerkte erkenningsprocedure, dan wel op basis van deze geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023.

15. Uit de bestreden beslissing blijkt vooreerst, en in het bijzonder uit het bijgevoegde advies van de expertengroep 'klinische psychologie', dat werd nagegaan of verzoekster, gelet op het in Nederland behaald diploma waarover zij beschikt, voldoet aan de voorwaarden om op basis van in het buitenland verworven beroepskwalificaties als 'klinisch psycholoog' te worden erkend. Aldus werd verzoeksters erkenningsaanvraag onderzocht overeenkomstig de in het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 geregelde procedure. Daarnaast blijkt uit de bestreden beslissing dat verzoekster erkenningsaanvraag eveneens werd getoetst aan de overgangsmaatregel, geregeld in artikel 68/1, § 2, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, luidens welke bepaling met de houder van

een diploma in het domein van de klinische psychologie wordt gelijkgesteld, “de personen die houder zijn van een universitair diploma in het vakgebied van de psychologie dat uitgereikt werd voor de inwerkingtreding van dit artikel en die een beroepservaring van minimum drie jaar in het domein van de klinische psychologie kunnen bewijzen”. Bijgevolg werd, aangezien het in Nederland behaalde diploma van verzoekster door NARIC-Vlaanderen is gelijkgesteld met de Vlaamse graad van ‘Master of Science in de psychologie’ (studiegebied: psychologie en pedagogische wetenschappen), eveneens nagegaan of verzoekster aan de toepassingsvoorwaarden van deze overgangsmaatregel, vermeld in artikel 68/1, §2, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, voldeed. Deze toetsing van verzoeksters erkenningsaanvraag diende derhalve de procedure, zoals geregeld door het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 te volgen.

De Raad van State stelt vast dat verzoeksters aanvraag werd onderzocht op grond van zowel het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 als het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023, die luidens hun respectievelijke artikelen 27 en 15 van toepassing zijn op erkenningsaanvragen die op 31 mei 2023 al in behandeling waren, wat te dezen het geval is.

Deze vaststelling volstaat om te oordelen dat de eveneens door het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 voorgeschreven erkenningsprocedure diende te worden gevolgd, met inbegrip van het door artikel 10 ervan voorgeschreven georganiseerd administratief beroep, dat luidt:

“Als de erkenningscommissie een negatief advies geeft en het agentschap beslist om dat advies te volgen, bezorgt het agentschap het voornemen tot negatieve beslissing aangetekend aan de aanvrager.

De aanvrager kan binnen dertig dagen na de dag waarop hij het voornemen tot negatieve beslissing heeft ontvangen, een bezwaarnota met zijn opmerkingen aan het agentschap bezorgen.

De bezwaarnota van de aanvrager, vermeld in het tweede lid, wordt, samen met het negatieve advies, het voornemen tot negatieve beslissing en het aanvraagdossier, voorgelegd aan de adviescommissie.

De bezwaarnota wordt behandeld volgens de regels die zijn vastgesteld bij of ter uitvoering van hoofdstuk III van het decreet van 7 december 2007 houdende de oprichting van een Adviescommissie voor Voorzieningen van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin en (Kandidaat-) pleegzorgers.

Het agentschap bezorgt zijn definitieve beslissing aan de aanvrager, tenzij het advies van de adviescommissie afwijkt van het voornemen tot negatieve beslissing. In dat laatste geval beslist de Vlaamse minister, bevoegd voor de gezondheids- en woonzorg.”

16. Te dezen dient te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing enkel verwijst naar artikel 5, § 3, van het besluit van de Vlaamse regering van 23 december 2022 als rechtsgrond biedende bepaling voor het nemen van de beslissing en dat verzoekster enkel wordt gewezen op de mogelijkheid om tegen deze beslissing beroep in te dienen bij de Raad van State. Het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 waarin de erkenningsprocedure is uitgewerkt op basis waarvan verzoeksters aanvraag werd getoetst aan de overgangsmaatregel, geregeld in artikel 68/1, § 2, van de gecoördineerde wet van 10 mei 2015, wordt niet als rechtsgrond vermeld. Evenmin blijkt uit het administratief dossier noch uit de memorie van antwoord dat verzoekster op enige wijze op de hoogte werd gebracht van de toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2023 met het daarin opgenomen georganiseerd administratief beroep, zodat het haar niet ten kwade kan worden geduid het door artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 januari 2013 georganiseerd administratief beroep niet te hebben uitgeput, alvorens zich tot de Raad van State te wenden.

Integendeel dient te worden vastgesteld dat te dezen verzoekster de mogelijkheid werd ontzegd om een normatief georganiseerde bezwaarprocedure te benutten. Het ontzeggen door de beslissende overheid van deze mogelijkheid heeft implicaties met betrekking tot de bevoegdheid van de steller van de definitieve akte. Temeer nu hetzelfde artikel 10 de beslissingsbevoegdheid van het departement Zorg verlegt naar de Vlaamse minister bevoegd voor het gezondheidsbeleid, indien het advies van de adviescommissie afwijkt van het voornemen tot negatieve beslissing.

17. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, het ambtshalve opgeworpen middel gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing met kenmerk KP/2023/SDJ van de secretaris-generaal van het departement Zorg van de Vlaamse overheid van 19 juli 2023 waarbij de aanvraag van verzoekster tot erkenning als ‘klinisch psycholoog’ wordt geweigerd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes november tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Patricia De Somere,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps