



**Professionele erkenning inzichtelijk gemaakt:
Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2013/55/EU**

Prof. Dr. Hildegard Schneider
Dr. Alexander Hoogenboom
Lavinia Kortese, LL.M

September 2017



Professionele erkenning inzichtelijk gemaakt: Richtlijn 2005/36/EG, zoals gewijzigd door Richtlijn 2013/55/EU

De erkenning van beroepskwalificaties is een veelbesproken onderwerp. Een belangrijk deel van de discussie spitst zich toe op erkenning in de context van gereguleerde beroepen. Men spreekt van gereguleerde beroepen wanneer er **wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen** zijn waarin eisen zijn gesteld aan de diploma's of werkervaring die iemand moet bezitten alvorens een beroep te kunnen uitoefenen.

Deze gids heeft tot doel de geldende wet- en regelgeving op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen inzichtelijk te maken. De focus ligt daarmee op de zogenoemde "**professionele erkenning**". Deze term verwijst naar de toepassing van erkenningsprocedures in het kader van het **uitoefenen van een beroep**. Het erkennen van kwalificaties in de context van het volgen van een opleiding (de zogenoemde "academische erkenning") ligt daarmee buiten het bereik van deze gids.

Onder "**beroepskwalificaties**" verstaat men **diploma's, certificaten, bekwaamheidsattesten en beroepservaring** die aantonen dat een beroepsbeoefenaar bepaalde kennis, vaardigheden en competenties bezit. Zulke beroepskwalificaties maken mogelijk dat in het kader van erkenningsprocedures getoetst kan worden of een professional gekwalificeerd is voor de uitoefening van een beroep in een andere lidstaat.

De oorsprong van de erkenning van kwalificaties als Europees beleidsgebied is te herleiden naar het prille begin van de Europese samenwerking. Richtlijn 2005/36/EG (hierna: richtlijn beroepskwalificaties) vormt de basis van de erkenning van beroepskwalificaties voor gereguleerde beroepen. Recentelijk is deze richtlijn gemoderniseerd door Richtlijn 2013/55/EU. Deze twee richtlijnen zijn de laatste twee ontwikkelingen in een lange geschiedenis.

Achtergrond van de Europese richtlijn beroepskwalificaties

Europese samenwerking op het gebied van de erkenning van beroepskwalificaties dateert van het Verdrag van Rome. Daarmee werken de Europese lidstaten sinds 1957 samen om kwalificaties wederzijds te erkennen.

Door de jaren heen werd steeds een andere aanpak gehanteerd. In de jaren '60 werden de eerste zogenoemde "overgangsrichtlijnen" aangenomen. Deze golden in het bijzonder voor beroepen in handel, industrie en ambacht. Erkenning werd daarbij verleend op basis van de verworven beroepservaring. In de jaren '70 werd de "sectorale aanpak" gehanteerd. Onder deze aanpak werden voor een selectie beroepen richtlijnen aangenomen die niet alleen erkenning regelden, maar ook gemeenschappelijke standaarden voor opleidingen vastlegden. Deze aanpak was complex en tijdrovend en werd slechts voor 7 beroepen voltooid. Daarom werd in de jaren '80 een horizontale aanpak voorgesteld. Er werden regels aangenomen die mogelijk maakten dat iedereen die een gereguleerd beroep uitoefende op basis van vergelijkbare procedures erkenning kon verkrijgen.

De wettelijke ontwikkelingen tussen de jaren '60 en '90 gingen gepaard met enkele van de belangrijkste uitspraken in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. In enkele arresten, waaronder het baanbrekende **Vlassopoulou arrest**, bevestigde het Hof dat **een rechtmatig behaalde kwalificatie in één lidstaat, in beginsel ook door alle andere lidstaten erkend moet worden**. Met deze rechtspraak was het **principe van wederzijdse erkenning**, dat het grondbeginsel van de erkenning van kwalificaties is, geboren. De bovenstaande historische ontwikkelingen leidden tot het huidige systeem van de richtlijn beroepskwalificaties waarin het nalatenschap van de voorafgaande richtlijnen (jaren '60 t/m '90) terug te vinden is in een onderverdeling in de drie erkenningsystemen die de richtlijn kent.

Ook het principe van wederzijdse erkenning vormt nog steeds de basis van de richtlijn beroepskwalificaties. De praktische uitwerking hiervan houdt in dat kwalificaties **als uitgangspunt erkend dienen te worden**. Bij uitzondering mag geëist worden dat een beroepsbeoefenaar door middel van zogenoemde “compenserende maatregelen” extra kennis verkrijgt.

Structuur en inhoud van de Richtlijn beroepskwalificaties

Kort gezegd kent de Richtlijn beroepskwalificaties **twee regimes en drie systemen** gericht op het erkennen van beroepskwalificaties in verschillende situaties. Allereerst maakt men een onderscheid al naargelang de duur van de uitoefening van het beroep. Komt een beroepsbeoefenaar tijdelijk en incidenteel een beroep uitoefenen, dan spreekt men over dienstverrichting. Als men zich naar een andere lidstaat begeeft om daar op vaste basis en op lange termijn een gereguleerd beroep uit te oefenen, spreekt men over vestiging.

Voor **dienstverrichting geldt een lichter regime: erkenning is, in principe, niet nodig**. Wel kunnen lidstaten eisen dat dienstverrichters een verklaring overhandigen voorafgaand aan de eerste dienstverlening. In de verklaring zijn hoofdzakelijk gegevens opgenomen over de verzekering of andere vormen van bescherming met betrekking tot beroepsaansprakelijkheid. Naast de verklaring overhandigt de beroepsbeoefenaar nog een aantal andere documenten zoals bewijzen van nationaliteit, vestiging in een EU-lidstaat, beroepskwalificaties etc. Ondanks dat de beroepsbeoefenaar gevraagd kan worden zijn of haar beroepskwalificaties te overhandigen, mogen deze niet inhoudelijk beoordeeld worden. De enige toegestane controle van de kwalificaties heeft betrekking op professionals in beroepen die de volksgezondheid of openbare veiligheid betreffen. Die controle heeft tot doel ernstige schade bij consumenten te voorkomen.

Om de structuur van de richtlijn beroepskwalificaties inzichtelijk te maken, wordt in deze gids gewerkt met een stroomschema. Het regime voor dienstverrichting is één deel van het schema.



Figuur 1: Richtlijn beroepskwalificaties, regime dienstverrichting

Het tweede regime van de richtlijn beroepskwalificaties betreft vestiging, oftewel de lange termijn uitoefening van het beroep op vaste basis in een andere lidstaat. In geval van vestiging dient erkenning van de beroepskwalificaties door een bevoegde autoriteit te worden verleend alvorens gestart kan worden met de beroepsuitoefening.

Het **regime voor vestiging bestaat op zijn beurt uit drie systemen** en is het deel van de richtlijn waar het nalatenschap van de richtlijnen uit de jaren '60 tot en met '90 terug te vinden is. Er zijn twee systemen

voor automatische erkenning en één algemeen stelsel. De overgangsrichtlijnen en sectorale richtlijnen vormen de systemen voor automatische erkenning. De algemene richtlijnen, wiens oorsprong naar de jaren '80 te herleiden is, vindt men in het algemeen stelsel.

1. Het eerste systeem voor automatische erkenning is gebaseerd op beroepservaring. Dit systeem is hoofdzakelijk van toepassing op handels-, industrie en ambachtelijke beroepen. De automatische erkenning van de beroepskwalificaties van deze professionals verloopt als volgt:

De richtlijn beroepskwalificaties bevat drie lijsten met verschillende algemeen omschreven beroepsactiviteiten. Als een beroepsbeoefenaar één van die activiteiten voor een X aantal jaar in een bepaalde capaciteit in lidstaat A uitgeoefend heeft, zal lidstaat B erkenning moeten verlenen. Dus een professional die gedurende zes jaar als bedrijfsleider in een lederwarenfabriek heeft gewerkt, verkrijgt automatische erkenning op basis van zijn of haar beroepservaring als hij in een ander land dezelfde werkzaamheden gaat uitvoeren.

2. Het tweede automatische erkenningssysteem is gebaseerd op zogenoemde "minimumopleidingseisen". Dit systeem is beschikbaar voor 7 "sectorale" beroepen, namelijk:
 - artsen
 - verpleegkundigen
 - tandartsen
 - dierenartsen
 - verloskundigen
 - apothekers
 - architecten

Als gevolg van de minimumopleidingseisen moeten de opleidingen voor de bovengenoemde beroepen in de EU-lidstaten in ieder geval voldoen aan de in de richtlijn gestelde eisen op het gebied van de duur en inhoud van de opleiding. De bovengenoemde professionals verkrijgen automatische erkenning wanneer hun opleidingstitel voldoet aan de vastgestelde minimumopleidingseisen én opgenomen is op één van de lijsten in de richtlijnbijlagen. Zo kan een houder van een Duitse Zeugnis über die staatliche Prüfung in der Krankenpflege in Nederland als verpleegkundige aan de slag wanneer dit door de bevoegde instantie, in dit geval het BIG-register, gecontroleerd is.

Automatische erkenning is daarmee in essentie niet volledig automatisch aangezien de kwalificaties toch "gecheckt" worden door een bevoegde autoriteit. Het automatische karakter van deze soort erkenning bestaat eruit dat niet inhoudelijk naar de kwalificaties gekeken wordt. Dit is het essentiële verschil tussen de twee systemen voor automatische erkenning en het algemeen stelsel. In geval van het algemeen stelsel kijkt de bevoegde autoriteit wél inhoudelijk naar de beroepskwalificaties.

3. Het algemeen stelsel is beschikbaar voor alle beroepsbeoefenaren die niet in aanmerking komen voor automatische erkenning. Dit zijn zowel beroepsbeoefenaren wiens beroep überhaupt niet in aanmerking komt voor automatische erkenning als beroepsbeoefenaren wiens individuele kwalificaties niet voldoen aan de criteria voor automatische erkenning. Het algemeen stelsel is van toepassing op bekwaamheidsattesten, certificaten en diploma's en dekt daarmee alle onderwijsniveaus

Erkenning vs. Toegang

Een belangrijke kanttekening die bij het onderwerp van de erkenning van beroepskwalificaties dient te worden geplaatst heeft betrekking op het onderscheid tussen het erkennen van beroepskwalificaties en de toegang tot het beroep.

Bij gereguleerde beroepen bestaan er wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen waarin kwalificatievereisten vastgelegd zijn waaraan moet worden voldaan voordat een professional aan de slag kan. Het is echter mogelijk dat de professional, naast de erkenning van zijn of haar kwalificaties, ook aan andere eisen moet voldoen. Hierbij kan gedacht worden aan taaleisen en het overleggen van medische verklaringen of verklaringen omtrent gedrag.

Erkenning van kwalificaties kan daarmee slechts één stap zijn in het proces om toegang tot de arbeidsmarkt van een andere EU-lidstaat te verkrijgen.

Wezenlijke verschillen

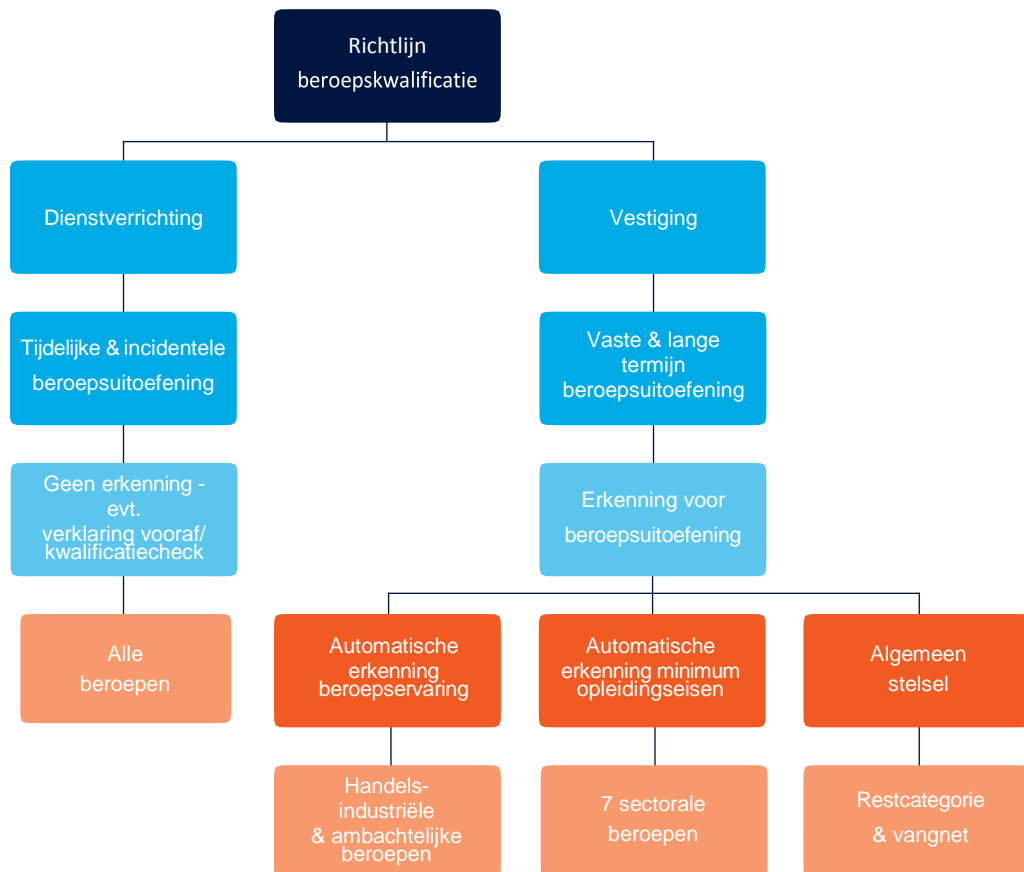
De belangrijkste grond om compenserende maatregelen toe te passen ligt in de aanwezigheid van wezenlijke verschillen tussen de opleiding van de professional en de opleiding in het land waar de professional wil werken.

Volgens de richtlijn dienen zulke wezenlijke verschillen betrekking te hebben op vakgebieden waarvoor de opleiding van de professional qua inhoud wezenlijk afwijkt van de opleiding in de ontvangende lidstaat.

Ondanks dat het begrip “wezenlijke verschillen” autoriteiten beleidsvrijheid toelaat, dient de evaluatie zich te beperken tot die vakgebieden die van essentieel belang zijn voor de uitoefening van het beroep. Dit om te voorkomen dat de toepassing van compenserende maatregelen onevenredig of arbitrair is.

Zoals hierboven vermeld is het algemeen stelsel gebaseerd op het principe van wederzijdse erkenning. Als gevolg van dit principe is **erkenning het uitgangspunt bij het algemeen stelsel**. Bevoegde autoriteiten dienen daarmee beroepskwalificaties onder het algemeen stelsel te erkennen, **tenzij** er bijzondere gronden zijn om geen erkenning te verlenen. De richtlijn voorziet twee van dergelijke bijzondere gronden: (1) als het beroep in de ontvangende lidstaat meer activiteiten bevat die niet bestaan in hetzelfde beroep in de oorspronkelijke lidstaat, maar bovenal (2) wanneer er zogenoemde “wezenlijke verschillen” zijn.

Wanneer sprake is van een dergelijke bijzondere grond, mogen zogeheten “compenserende maatregelen” toegepast worden. Deze bestaan uit een aanpassingsstage (max. 3 jaar) of een proeve van bekwaamheid. Beroepsbeoefenaren hebben in principe het recht om tussen de twee compenserende maatregelen te kiezen.



Figuur 2: Richtlijn erkenning beroepskwalificaties, regimes dienstverrichting en vestiging

Praktische zaken & administratieve samenwerking

De bepalingen rondom dienstverrichting en vestiging zijn de basis van de richtlijn beroepskwalificaties. De richtlijn bevat echter ook praktische bepalingen die essentieel zijn voor het soepele verloop van erkenningsprocedures. Van bijzonder belang zijn de bepalingen rondom documentatie, tijdsperiodes, talenkennis en gedeeltelijke toegang. Tot slot bevat de richtlijn sinds 2013 twee nieuwe vormen van administratieve samenwerking: de Europese beroepskaart en het waarschuwingsmechanisme.

Documentatie bij de aanvraag

Bevoegde autoriteiten mogen onder de richtlijn slechts een beperkt aantal documenten van indieners verlangen. In alle gevallen kunnen lidstaten nationaliteitsbewijzen vragen. Dit geldt ook voor bewijzen van de beroepskwalificaties, d.w.z. bekwaamheidsattesten, certificaten, diploma's en bewijzen van beroepservaring. Voor deze bewijzen geldt dat lidstaten extra informatie op mogen vragen wanneer een evaluatie naar wezenlijke verschillen plaats moet vinden (onder het algemeen stelsel).

Een aantal documenten kunnen door lidstaten opgevraagd worden, enkel wanneer burgers van die lidstaat dezelfde documenten moeten leveren als zij in het desbetreffende beroep willen werken. Het gaat hierbij om bewijzen van goed zedelijk gedrag, bewijzen die aantonen dat men nooit failliet is gegaan, bewijzen die aantonen dat de beroepsuitoefening als gevolg van ernstige beroepsfouten/strafrechtelijke inbreuken tijdelijk of permanent verboden is, bewijzen rondom geestelijke of lichamelijke gezondheid, dat men voldoende financiële draagkracht heeft, dat men verzekerd is tegen de financiële risico's van het beroep en attesten die bevestigen dat er geen tijdelijk of definitief verbod op beroepsuitoefening of strafrechtelijke veroordeling is.

Tot slot kunnen er onder de twee automatische erkenningsystemen aanvullende documenten gevraagd worden. In geval van automatische erkenning op basis van beroepservaring mag gevraagd worden naar een verklaring over de aard en duur van de werkzaamheden in een lidstaat. Voor automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen geldt dat gevraagd mag worden om een certificaat dat bevestigt dat de opleidingstitel van de professional inderdaad die kwalificatie is die op de lijst in de richtlijnbijlagen voorkomt.

Tijdsperiodes

Het tijdige verloop van erkenningsprocedures is van groot belang. Indien dit niet het geval is kan erkenning al snel als een belemmering ervaren worden. Zo kunnen lange erkenningsprocedures leiden tot inkomenshiaten die beroepsbeoefenaren ontmoedigen om in een andere lidstaat te gaan werken. Ook voor de werkgever kan langdurige erkenning problematisch zijn. Deze zit immers zonder werknemer en is wellicht niet bereid lang te wachten totdat een potentiële werknemer uit een andere lidstaat aan de slag kan.

Volgens de richtlijn beroepskwalificaties ontvangen beroepsbeoefenaren die erkenning van hun beroepskwalificaties nodig hebben binnen één maand na toezending van hun dossier een bevestiging door de bevoegde autoriteit. Hieruit kan blijken dat zij aanvullende documenten moeten aanleveren. Het is van belang dat de professional ontbrekende documentatie snel levert: erkenningsprocedures kunnen pas officieel gestart worden als alle relevante documentatie is ontvangen. Wanneer dit het geval is, hebben bevoegde autoriteiten de plicht de aanvraag **zo spoedig mogelijk** te behandelen. Hiervoor geldt bij aanvragen voor automatische erkenning op basis van minimumopleidingseisen een **maximumtermijn van 3 maanden**. In geval van automatische erkenning op basis van beroepservaring of erkenningsaanvragen onder het algemeen stelsel hebben autoriteiten **maximaal 4 maanden** na aanlevering van een volledig dossier.

Talenkennis

Richtlijn 2013/55/EU introduceerde een nieuw artikel met bepalingen rondom talenkennis. Hier komt het verschil tussen erkenning van kwalificaties en de toegang tot het beroep (zie p. 4) terug. Volgens de richtlijn beroepskwalificaties mag gecontroleerd worden dat een professional voldoende talenkennis heeft. Zulke controles kunnen worden verplicht in geval van beroepen met gevolgen voor patiëntveiligheid of wanneer er ernstige en concrete twijfels zijn over de talenkennis van een professional. Zulke controles mogen echter enkel en alleen plaatsvinden **nadat erkenning van beroepskwalificaties plaats heeft gevonden**. Erkenning mag nooit afhankelijk worden gesteld van het bezitten van voldoende talenkennis. De controle van de talenkennis vindt daarmee plaats **na erkenning en vóór toegang tot het beroep**, d.w.z. voordat de beroepsbeoefenaar aan het werk kan. Tot slot dienen lidstaten alle bewijzen te accepteren die aantonen dat een professional bepaalde talenkennis heeft. Daarmee mag niet geëist worden dat een beroepsbeoefenaar één specifiek certificaat bezit.

Gedeeltelijke toegang

Het principe van gedeeltelijke toegang werd ontwikkeld in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Wanneer gedeeltelijke toegang verleend wordt mag enkel een beperkt aantal activiteiten binnen een beroep uitgeoefend worden. Dit is mogelijk wanneer iemand (1) volledig gekwalificeerd is in één lidstaat, (2) de verschillen tussen de beroepen zo groot zijn dat een hele opleiding gevolgd zou moeten worden om deze te overbruggen en (3) de beroepsactiviteit die de professional uit wil oefenen los van de andere activiteiten uitgeoefend kan worden.

Europese beroepskaart

De Europese beroepskaart werd door Richtlijn 2013/55/EU geïntroduceerd. De kaart is een nieuwe vorm van administratieve samenwerking. Wanneer een beroepsbeoefenaar een Europese beroepskaart aanvraagt verloopt de hele aanvraag elektronisch via het Informatiesysteem voor de Interne Markt (IMI-systeem). Twee aspecten zijn van bijzonder belang:

Allereerst is de kaart alleen beschikbaar voor een beperkt aantal beroepsbeoefenaren. Enkel verpleegkundigen, apothekers, fysiotherapeuten, berggidsen en onroerendgoedmakelaars kunnen de kaart aanvragen. Daarmee kan de kaart niet zomaar aangevraagd worden. Deze wordt pas beschikbaar nadat de Commissie een uitvoerige analyse uitgevoerd heeft. Die spitst zich toe op de vragen (1) of het beroep voldoende mobiel is, (2) of de betrokken stakeholders hun interesse voor de kaart hebben laten blijken en (3) of het beroep in voldoende lidstaten gereguleerd is.

Daarnaast is de beroepskaart geen daadwerkelijke kaart, maar een elektronisch certificaat. De kaart is de "elektronisatie" van de bestaande procedures die resulteert in een versnelling daarvan. Bij dienstverrichting moet men binnen 3 weken aan de slag kunnen. Professionals die diensten verrichten in een beroep dat de volksgezondheid of openbare veiligheid betreft moeten langer wachten; zij horen binnen 2 maanden of zij aan de slag kunnen. Waar het vestiging betreft mogen de procedures voor automatische erkenning maximaal 1 maand duren, die voor het algemeen stelsel maximaal 2 maanden.

Waarschuwingmechanisme

Het waarschuwingmechanisme is een andere innovatie van Richtlijn 2013/55/EU. Net als de Europese beroepskaart verloopt de samenwerking hieromtrent via het IMI-systeem. Via dit instrument waarschuwen lidstaten elkaar over beroepsbeoefenaren die een (tijdelijk of permanent) verbod hebben gekregen om beroepsactiviteiten uit te oefenen. Autoriteiten waarschuwen elkaar echter ook over professionals die valse kwalificaties gebruiken. Het mechanisme richt zich hoofdzakelijk op gezondheidsprofessionals, maar betreft ook beroepsbeoefenaren die met kinderen werken. De richtlijn beroepskwalificaties bevat strenge regels over de informatie die in de waarschuwingen opgenomen mag worden en de duur van de gegevensverwerking.

ITEM is een initiatief van Universiteit Maastricht (UM), het Nederlands Expertise en Innovatiecentrum Maatschappelijke Effecten Demografische krimp (NEIMED), Zuyd Hogeschool, de Gemeente Maastricht, de Euregio Maas-Rijn (EMR) en de Provincie Limburg (NL).

Institute for Transnational and Euregional cross
border cooperation and Mobility / ITEM

Postadres:

Postbus 616, 6200 MD Maastricht

Bezoekersadres:

Bouillonstraat 1-3, 6211 LH Maastricht

Avenue Céramique 50, 6221 KV Maastricht

T: 0031 (0) 43 388 32 33

E: item@maastrichtuniversity.nl

www.twitter.com/ITEM_UM

www.maastrichtuniversity.nl/item

