

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIEN EN VLAAMSE RAND

# **NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING**

**Betreft: Standpuntbepaling in verband met het om redenen omkleed advies van de Europese Commissie 2018/2283 C(2020) 2429 final inzake Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties - Niet-nakoming van de verplichtingen hbo5-opleiding verpleegkunde**

## **Samenvatting**

De Belgische overheid ontving van de Europese Commissie een met redenen omkleed advies in verband met de omzetting van de Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. De Europese Commissie meent dat de hbo5-opleiding verpleegkunde in de Vlaamse Gemeenschap niet voldoet aan de minimumopleidingseisen.

De Vlaamse Regering bezorgt de Europese Commissie hierop een antwoord.

## **1. SITUERING**

### **A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING**

Beleidsdomein: Onderwijs en Vorming

Beleidsveld: hoger onderwijs

### **B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN**

Standpunt Vlaamse Regering 'Toekomst HBO5 verpleegkunde' van mei 2017

## 2. INHOUD

De Europese Commissie bezorgde het Koninkrijk België een met redenen omkleed advies in verband met het niet-nakomen van de verplichtingen opgenomen in de Richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties. Dit advies is als bijlage bij deze nota gevoegd.

Richtlijn 2005/36/EG regelt de erkenning door een lidstaat van in een andere lidstaat verkregen beroepskwalificatie. Naast het algemeen stelsel van de erkenning van gereguleerde beroepen bevat die Richtlijn ook de onderlinge automatische erkenning van de opleidingstitels van artsen, verantwoordelijk algemeen ziekenverplegers, tandartsen, dierenartsen, verloskundigen, apothekers en architecten. Dit is gebaseerd op het grondbeginsel dat die opleidingstitels op basis van een coördinatie van de minimumopleidingseisen automatisch worden erkend. De lidstaten moeten garanderen dat de betrokkenen een opleiding hebben gevolgd die aan de vastgestelde minimumeisen voldoet.

**Richtlijn 2005/36/EG werd vastgesteld op 7 september 2005 en moest uiterlijk op 20 oktober 2007 door alle lidstaten zijn omgezet.**

Richtlijn 2005/36/EG werd flink gewijzigd door de Richtlijn 2013/55/EU. De update van die Europese Richtlijn heeft ook nog 5 kennis en vaardigheden en 8 competenties toegevoegd aan de opleiding als verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger. De **deadline voor het omzetten** van de Richtlijn 2013/55/EU was **18 januari 2016**.

In artikel 63 van deze richtlijn is vastgelegd dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moeten doen treden om aan de richtlijn te voldoen en dat zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis moeten stellen.

De Europese Commissie is van mening dat België meerdere verplichtingen die voortvloeien uit Richtlijn 2005/36/EG niet is nagekomen.

### 1. INHOUD VAN DE INGEBREKESTELLING

Voor wat betreft de bevoegdheid van het beleidsdomein Onderwijs van de Vlaamse Gemeenschap heeft dit advies betrekking op de opleiding verpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs (zie p. 197 e.v.).

Uit de relevante wetgeving die in de Vlaamse Gemeenschap van kracht is, heeft de Commissie in een eerdere aanvullende aanmaningsbrief van 11 oktober 2019 (zie bijlage 2) afgeleid dat het onderwijsprogramma voor het behalen van het diploma van gegradueerde verpleger/verpleegster (HBO5), slechts in 3 600 uur opleiding voorziet.

Daarnaast merkte de Commissie op dat verschillende openbaar beschikbare bronnen leken te bevestigen dat de huidige HBO5-opleiding in Vlaanderen en de “Brevets in Krankenpflege” in de Duitstalige Gemeenschap niet in overeenstemming zijn met de minimumeisen inzake uren opleiding, competenties en stageprogramma's. Het ziet er volgens de Commissie naar uit dat de studenten in die programma's - waarvan de eerste groep die in overeenstemming met de nieuwe vereisten van Richtlijn 2013/55/EU had moeten worden opgeleid, in juni 2019 is afgestudeerd -, nog steeds toegang zouden krijgen tot het beroep van verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger, hetgeen in strijd is met de eisen van Richtlijn 2005/36.

Op de aanvullende aanmaning werd geantwoord dat de Commissie geen concrete elementen heeft verstrekt om haar bewering te staven dat het onderwijsprogramma niet voldoet aan de minimumopleidingseisen van de Richtlijn en geen details aan het licht heeft gebracht over de

berekening die ten grondslag ligt aan haar vaststelling dat de Vlaamse wetgeving alleen verlangt dat de genoemde opleiding uit 4.600 uur bestaat. Er werd in dit antwoord aan de Commissie wel verduidelijkt dat ze er rekening mee moet houden dat de studenten gedurende stageweken, net zoals het ander verplegend personeel, 38 werkuren van 60 minuten moeten verrichten – wat verschillend is van de lestijden die gelden tijdens ‘gewone’ schoolweken.

## 1.1. Berekening

In het voorliggend advies geeft de Europese Commissie een berekening van het aantal uren van de opleiding, dat niet minstens 4.600 is.

Op basis van de wettelijke bepalingen heeft de Commissie in dit voorliggend advies berekend dat de Vlaamse wetgeving vereist dat de HBO5-training die tot de titel van “gegradueerde verpleger/verpleegster” leidt, bestaat uit minimaal 6 semesters x 20 weken x 36 klasuren van 50 minuten hetgeen neerkomt op een totaal van 3.600 uur.

De toelichting die werd gegeven dat de HBO5-opleiding voor de helft uit klinisch onderwijs moet bestaan, en dat dit klinisch onderwijs in weken van in totaal 38 werkuren van 60 minuten is georganiseerd (in tegenstelling tot de 36 perioden van 50 minuten voor het theoretisch onderwijs), is volgens de Commissie niet onderbouwd door verwijzingen naar wettelijke bepalingen ter zake die deze specificaties bevatten. Maar zelfs als ervan wordt uitgegaan dat dit het geval is, dan zou dit volgens de Commissie de totale hoeveelheid vereiste uren opleiding enkel verhogen tot 4.080 uur en niet tot de vereiste 4.600 uur.

De Commissie heeft ten minste twee gevallen vastgesteld waarin de informatie op de websites van de relevante scholen een totaal aantal opleidingsweken aangeeft dat niet voldoet aan de eis van 120 weken (6 semesters x 20 weken) – zie p. 201.

Het argument dat werd gegeven aan de Commissie dat de genoemde wetten slechts minimumeisen bevatten en dat de eis in het besluit van 18 juli 2008 dat de opleidingen voor algemeen ziekenverplegers aan de vereisten van Richtlijn 2005/36/EG moeten voldoen, volstaat om de naleving van het in Richtlijn 2005/36/EG vastgestelde minimum van 4 600 uren te waarborgen, wordt volgens de Commissie dus niet door de feiten geschraagd.

Ook de eis in artikel 132 van de Codex Secundair Onderwijs dat een school, buiten de wekelijkse lessentabel, ten minste vier lestijden per week “opleidingsgebonden persoonlijke activiteiten” aan de cursisten verpleegkunde moet opleggen, levert nog steeds niet de vereiste 4.600 uur op.

Een onderzoek op internet stelde de Commissie in staat ten minste twee scholen in kaart te brengen die deze “opleidingsgebonden persoonlijke activiteiten” uitdrukkelijk zodanig interpreteren dat dit begrip zelfstudie zonder toezicht en “vallend buiten contacturen”/“zonder begeleiding van docenten” omvat. Dit brengt de Commissie tot de conclusie dat “de huidige definitie van deze “opleidingsgebonden persoonlijke activiteiten” niet de rechtszekerheid biedt die noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat deze tijdvakken worden ingevuld als uren van theoretisch of klinisch onderwijs in overeenstemming met Richtlijn 2005/36/EG” (zie p. 201). Deze uren mogen dus niet worden meegerekend in het totaal aantal uren van de opleiding.

## 1.2. Vaststellingen

Naast de berekeningen verwijst de Europese Commissie als onderbouwing van het niet-naleven van de verplichtingen naar

- verklaringen/presentaties van de Vlaamse Zorgambassadeur uit 2017 en 2019 dat de hbo5-opleiding niet voldoet aan de Europese eisen (zie p. 202);
- een debat in het federale parlement waaruit blijkt dat de Federale Minister van Gezondheidszorg evenals de voorzitter van de Federale Raad voor Verpleegkunde de Vlaamse

Minister van Onderwijs herhaaldelijk hebben gewaarschuwd dat er problemen leken te zijn met betrekking tot de conformiteit van de HBO5-opleidingsprogramma's met Richtlijn 2005/36/EG22 (zie p. 202);

- het advies van de Federale Raad voor Verpleegkunde van 6 februari 2018 betreffende de zorgassistent waarin staat: "Sinds september 2016 voldoen de opleidingsprogramma's die het verpleegkundig brevet of het diploma van gegradueerde verpleegkundige toekennen in een beroepsopleiding voor verpleegkunde in de Vlaamse Gemeenschap en in de Duitstalige Gemeenschap niet aan Europese Richtlijn 2013/55/EU, die Richtlijn 2005/36/EG [...] moderniseert",
- wat de Vlaamse minister van Onderwijs tijdens een debat in het Vlaams Parlement op 9 november 2019 zei: "In het huidige systeem is het natuurlijk heel moeilijk om die 4 600 uren te behalen tijdens de 3 schooljaren, dat weten we allemaal.;"
- een wetsvoorstel op federaal niveau van 20 februari 2019 om een beroep "basisverpleegkundige" in te voeren, dat niet voldoet aan de minimumopleidingseisen van Richtlijn 2005/36/EG, waarbij in de toelichting bij dit voorstel expliciet wordt vermeld dat de duur van de HBO5-opleiding verpleegkunde zou moeten worden verlengd om aan de minimumeisen voor klinische opleiding voor algemeen ziekenverplegers van Richtlijn 2013/55/EU te kunnen voldoen. De toelichting verwijst ook naar de tijdsdruk die wordt veroorzaakt door het feit dat, zonder een wijziging van de bestaande wetten, studenten die in de zomer van 2019 afstuderen het risico liepen de beroepstitel van verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger niet verwerven
- het recente regeerakkoord van de Vlaamse Regering, waaruit blijkt dat Vlaanderen zijn "laagdrempeligere" HBO5- verpleegkundeopleiding niet wil aanpassen om deze in overeenstemming te brengen met de geactualiseerde minimumeisen van Richtlijn 2005/36/EG, maar dat het in plaats daarvan de federale wet gezondheidsberoepen wil aanpassen opdat een nieuw gezondheidszorgberoep, te weten "basisverpleegkundige", wordt toegestaan, dat niet aan de voorwaarden van de richtlijn zou hoeven te voldoen.
- een rapport van de 'Raad' Hoger Onderwijs; deze commissie schetst in haar rapport "de moeilijkheden voor de huidige HBO5-opleidingen verpleegkunde om integraal te blijven voldoen aan de Europese richtlijn, en situeert deze op drie vlakken: de competenties, de specialismen in het werkveld en de duur van de opleiding."

**Op basis van deze elementen "bevestigt de Commissie haar oordeel dat België, door zijn opleidingsprogramma voor "gegradueerd verpleegkundige" (HBO5) dat toegang verleent tot het beroep van verantwoordelijk algemeen ziekenverzorger in België, niet aan te passen aan de minimumeisen van Richtlijn 2005/36/EG, de krachtens artikel 21, lid 6, en artikel 31 van Richtlijn 2005/36/EG op hem rustende verplichtingen niet nagekomen".**

De Europese Commissie verzoekt het Koninkrijk België de nodige maatregelen te nemen om dit met redenen omklede advies **binnen vier maanden na de ontvangst ervan op te volgen** (dit is dus tegen 14 september 2020).

## 2. MOGELIJKE GEVOLGEN

De gevolgen van dit advies situeren zich op 2 niveaus:

- het diploma van afgestudeerden van de opleiding verpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs wordt niet automatisch erkend in een andere lidstaat van de Europese Unie. De houders ervan zullen dus een volledige erkenningsprocedure moeten doorlopen;
- de FOD Volksgezondheid kan weigeren om afgestudeerden een visum toe te kennen dat toegang geeft tot het beroep van verpleegkundige, aangezien de federale wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen van 10 mei 2015 (zie Hoofdstuk 4. De uitoefening van de verpleegkunde) de voorwaarden voor de uitoefening van de verpleegkunde bijna integraal heeft overgenomen uit de Europese Richtlijn. Door deze weigering zouden de afgestudeerden in België niet kunnen werken als verpleegkundige.

### 3. MOGELIJKE OPLOSSINGEN

Als mogelijke maatregelen om aan het advies van de Europese Commissie tegemoet te komen zijn er twee strategische basisopties:

- 1° De Vlaamse Gemeenschap zorgt ervoor dat de hbo5-opleiding verpleegkunde compleet voldoet aan de voorwaarden van de Europese Richtlijn en dus ook aan de federale wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen van 10 mei 2015 (de vervanger van het voormalige KB nr. 78). Dit vergt verregaande aanpassingen aan de huidige opleiding.
- 2° De Vlaamse Gemeenschap accepteert dat de hbo5-verpleegkundigen niet voldoen aan de EU-normen voor verantwoordelijk algemeen ziekenverpleger. Aangezien onze gezondheidszorg in zeer belangrijke mate steunt op afgestudeerden uit de hbo5-opleidingen, moet dan prioritair werk gemaakt worden van een aparte beroepstitel in de federale wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen van 10 mei 2015 (de vervanger van het voormalige KB nr. 78).

### 4. ANTWOORD AAN DE EUROPESE COMMISSIE

- Maatregelen om tot één van bovenstaande oplossingen te komen kunnen niet worden genomen in de door de Europese Commissie vooropgestelde deadline. Het uitbreiden van de omvang van de opleiding en het updaten van de inhoud ervan vergen decretale en andere regelgevende aanpassingen. Het opnemen van een aparte beroepstitel in de federale wet betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen is door het ontbreken van een federale regering met volle bevoegdheden op dit ogenblik niet mogelijk.
- Daarom wordt er aan de Europese Commissie een antwoord bezorgd, waarin wordt verduidelijkt dat:
  - dat de Vlaamse Regering er zich van bewust is dat de opleiding verpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs niet geheel conform de Europese Richtlijn wordt ingericht, maar dat ze binnen haar bevoegdheden en mogelijkheden zal werken aan een oplossing hiervoor. De recente ervaring met het Coronavirus heeft immers aangetoond dat er een grote nood is aan zorgpersoneel, waardoor de Vlaamse regering zich niet kan permitteren om het kanaal van de hbo5-opleiding, die elk jaar geëngageerde zorgmedewerkers toeleidt naar de zorgsector, af te sluiten;
  - dat de Vlaamse Regering de leerladder in de zorg zoals die nu bestaat, met een volwaardig eigen profiel en takenpakket voor de HBO5-verpleegkunde opgemaakt met vertegenwoordigers van HBO5-verpleegkundigen en de sector wil behouden;
  - dat de Vlaamse Regering ervoor ijvert dat dit eigen profiel verankerd wordt in de federale wet op de gezondheidsberoepen en dat dit eigen profiel vorm gegeven wordt in een gemengde commissie Vlaams (onderwijs/welzijn) en federaal (volksgezondheid).
  - dat de Vlaamse Regering de onderwijsinspectie en NVAO verantwoordelijk maakt voor het toezicht op de kwaliteit van de opleiding.

### **3. BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Dit ontwerp van besluit betreft louter een descriptieve aangelegenheid en heeft geen budgettaire consequenties.

De Inspectie van Financiën heeft een gunstig advies gegeven aan het voorstel van beslissing op **XXX**.

De Inspectie van Financiën stelt dat het gemotiveerde akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist is.

#### **B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en op het personeelsbudget, zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de bestuurszaken, niet vereist is.

#### **C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Het voorstel heeft geen weerslag op de financiën van de lokale en provinciale besturen noch op personeelsvlak, noch op het vlak van de werkingsuitgaven, de investeringen en schuld, en de ontvangsten.

### **4. VERDER TRAJECT**

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand bezorgt, in naam van de Vlaamse Regering, het antwoord beschreven in punt 2.4 via de Eurocoördinator aan de Europese Commissie.

### **5. VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist

de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand te machtigen om, via de Eurocoördinator, een antwoord met de elementen vermeld in 2.4 te bezorgen aan de Europese Commissie op haar met redenen omkleed advies van 14 mei 2020 inzake Richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties, wat betreft de opleiding verpleegkunde van het hoger beroepsonderwijs.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS

Bijlagen:

Met redenen omkleed advies 2018/2283 C(2020) 2429 final van de Europese Commissie dd. 14/05/2020  
Aanvullende aanmaningsbrief 2018/2283 C(2019) 6697 final van de Europese Commissie dd. 10/10/2019