



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.032/3
van 16 april 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende uitvoering van het decreet van 18 november 2011 tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966'

Op 13 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 april 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende uitvoering van het decreet van 18 november 2011 tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 maart 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter PAS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Bij het decreet van 18 november 2011 ‘tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1996’ worden inzonderheid wijzigingen aangebracht in de artikelen 15 en 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: Bestuursaalwet).

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in de eerste plaats toe om het decreet van 18 november 2011 in werking te stellen (artikel 11 van het ontwerp). Die inwerkingtreding (doch ook die van het besluit zelf) is voorzien voor “de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een termijn van tien dagen, die ingaat de dag na de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad”.

3. Daarnaast strekt het om advies voorgelegde ontwerp van besluit ertoe uitvoering te geven aan artikel 53 van de Bestuursaalwet, zoals dat artikel wordt vervangen bij het decreet van 18 november 2011.

3.1. Het eerste lid van dat nieuwe artikel 53 luidt als volgt:

“De Vlaamse Regering bepaalt :

1° welke instanties bevoegd zijn om de bewijzen van taalkennis, vereist door deze gecoördineerde wetten, uit te reiken, en de voorwaarden waaraan die bewijzen moeten voldoen;

2° de voorwaarden voor de erkenning van bewijzen van taalkennis, uitgereikt door andere instanties.”

Luidens de memorie van toelichting verleent die bepaling de Vlaamse Regering

“de bevoegdheid aan te wijzen welke instantie(s) gemachtigd is (zijn) bewijzen van taalkennis vereist door de taalwetten uit te reiken. Tevens stelt de Vlaamse Regering de voorwaarden vast waaraan die bewijzen moeten voldoen, benevens de voorwaarden voor de erkenning van bewijzen, uitgereikt door andere instanties. Met die andere instanties worden zowel binnen- als buitenlandse instanties bedoeld. De erkenning van taalattesten uitgereikt door deze instanties wordt mogelijk, zodat tegemoetgekomen wordt aan de bezwaren van de Europese commissie. De vaststelling van de gelijkwaardigheid van attesten zou mogelijk gemaakt worden door gebruik te maken van de referentieniveaus van het gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen in de Vlaamse regelgeving. Hiervoor is een uitvoeringsbesluit nodig (...).”¹

¹ *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 1239/1, 6.

Uit het nieuwe artikel 53, tweede lid, van de Bestuursstaalwet volgt dat het niveau van de taalkennis dat moet worden bewezen, afhankelijk is van de aard van de uitgeoefende functie.

3.2. Ingevolge de wijziging van artikel 15, § 1, derde lid, van de Bestuursstaalwet moeten, in het geval niet uit de vereiste diploma's of studiegetuigschriften blijkt dat de kandidaat voor een ambt of betrekking in een plaatselijke of gewestelijke² dienst zijn onderwijs in het Nederlands heeft genoten, de bewijzen van kennis van het Nederlands voorgelegd worden voor de benoeming of bevordering en niet langer bij aanvang van de benoemings- of bevorderingsprocedure. De voorwaarde dat de taalkennis “vooraf door een examen bewezen [moet] worden” vervalt, en in de memorie van toelichting bij het voorontwerp dat tot het decreet van 18 november 2011 geleid heeft, is verduidelijkt dat aldus “het bewijs voor de laagste niveaus D en E, waarvoor ook geen diplomavooraarden meer gelden, geleverd kan worden in een interview”.³

3.3. Gelet op de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake het gebruik der talen – en dus ook inzake taalkennis –, kunnen deze nieuwe decretale regels geen kracht van wet hebben wat betreft de zgn. faciliteitengemeenten.⁴

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit geeft dus uitvoering aan het nieuwe artikel 53 van de Bestuursstaalwet, dat betrekking heeft op de plaatselijke of gewestelijke diensten uitgezonderd wat betreft de faciliteitengemeenten.⁵

Per niveau van aanwerving wordt het niveau van taalkennis bepaald, aan de hand van de indeling in niveaus in het “Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen” (hierna: ERK) (artikelen 1 en 2 van het ontwerp). Daarnaast wordt bepaald in welke gevallen en op welk ogenblik het bewijs van de taalkennis moet worden geleverd (artikel 3 van het ontwerp), en hoe dat bewijs geleverd kan worden (artikelen 4 tot 9 van het ontwerp). Artikel 10 van het ontwerp ten slotte bepaalt dat de regeling na twee jaar moet worden geëvalueerd.

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het te nemen besluit is in hoofdzaak te vinden in artikel 53 van de Bestuursstaalwet, zoals gewijzigd bij het decreet van 18 november 2011.

Voor artikel 3 van het ontwerp, waarin hoofdzakelijk wordt bevestigd wat uit artikel 15, § 1, derde lid, van de Bestuursstaalwet voortvloeit, kan deels rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met het voormelde lid van de Bestuursstaalwet.

² Krachtens artikel 38, § 1, tweede lid, van de Bestuursstaalwet geldt artikel 15, § 1, derde lid, van die wet ook voor de gewestelijke diensten.

³ *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1239/1, 6.

⁴ Zie artikel 129, §§ 1, 1°, en 2, eerste gedachtestreepje, van de Grondwet.

⁵ Duidelijkheidshalve zou in het besluit tot uiting moeten worden gebracht dat de erin opgenomen regels gelden in het Nederlandse taalgebied, doch met uitzondering wat betreft de faciliteitengemeenten.

Voor artikel 11, 1°, van het ontwerp, dat de inwerkingtreding van het decreet van 18 november 2011 regelt, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 7 van datzelfde decreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De eerste twee leden van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, dienen te worden gespecificeerd, door in het eerste lid te verwijzen naar de artikelen 15, § 1, derde lid, en 53 van de Bestuursstaalwet en in het tweede lid naar artikel 7 van het decreet van 18 november 2011.

Vooraan in de aanhef zal daarenboven een lid moeten worden toegevoegd waarin wordt gerefereerd aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

6. De verwijzing in de aanhef naar het koninklijk besluit van 8 maart 2001 is niet vereist. Het derde lid in de tekst zoals die om advies is voorgelegd, kan derhalve geschrapt worden.

7. Ook een verwijzing naar de besluiten van de Vlaamse Regering van 7 december 2007⁶ en 12 november 2010⁷ is strikt gezien niet nodig. Die besluiten bepalen dat, om in aanmerking te komen voor aanwerving, kandidaten moeten voldoen aan het door de Bestuursstaalwet opgelegde vereiste inzake taalkennis (cf. de artikelen 11 van beide besluiten), maar deze besluiten worden als dusdanig niet gewijzigd. De besluiten bevatten wel de indeling in aanwervingsniveaus, die noodzakelijk is om de vereisten van het te nemen besluit te begrijpen. Indien het behoud van de vermelding van beide besluiten nuttig geacht wordt, zal de verwijzing ernaar in een considerans (“Overwegende dat ...”) opgenomen dienen te worden.

Artikel 3

8. Het eerste lid van artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat bij “aanwerving” de kandidaat zijn kennis van het Nederlands moet bewijzen, als uit de vereiste diploma’s en studiegetuigschriften niet blijkt dat het onderwijs genoten is in het Nederlands. Door het gebruik van de term “aanwerving”, die refereert aan benoemingen, lijkt het betrokken lid niet van toepassing te zijn voor bevorderingen. Door te herhalen wat reeds uit artikel 15, § 1, derde lid, van de Bestuursstaalwet blijkt, doch dit slechts te doen voor benoemingen terwijl die bepaling van de Bestuursstaalwet zowel betrekking heeft op benoemingen als op bevorderingen, wordt de

⁶ Besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2007 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie, de rechtspositieregeling en het mandaatsstelsel van het gemeentepersoneel en het provinciepersoneel en houdende enkele bepalingen betreffende de rechtspositie van de secretaris en de ontvanger van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 12 november 2010 ‘houdende de minimale voorwaarden voor de personeelsformatie en het mandaatsstelsel van het personeel van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en houdende de minimale voorwaarden voor sommige aspecten van de rechtspositieregeling van bepaalde personeelsgroepen van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

indruk gewekt dat die regel niet zou gelden bij bevordering. Dat dient te worden verholpen, bijvoorbeeld door het woord “aanwerving” te vervangen door de woorden “benoeming of bevordering”.

9. Uit de eerste zin van het tweede lid van artikel 3 blijkt dat bij bevordering geen nieuw bewijs van kennis van het Nederlands moet worden voorgelegd. Door het hanteren van het woord “nieuw” wordt aangegeven dat die regel geldt voor wie reeds een dergelijk bewijs heeft voorgelegd. In de tweede zin van datzelfde lid wordt bepaald dat het slagen voor de selectie bij bevordering wordt beschouwd als een afdoende bewijs van de beheersing van het Nederlands op het nieuwe niveau.

De verhouding tussen beide zinnen is niet geheel duidelijk. Indien het slagen voor de selectie bij bevordering zonder meer geldt als bewijs van kennis van het Nederlands op het nieuwe niveau, dan is de eerste zin overbodig. Vandaar dat de vraag rijst of het niet de bedoeling is de regel opgenomen in de tweede zin (het slagen voor de selectie bij bevordering is te beschouwen als voldoende bewijs van beheersing van het Nederlands op het nieuwe niveau) te beperken tot die personeelsleden die in het verleden reeds op die manier hun taalkennis op benoemingsniveau hebben bewezen.⁸ Eén en ander zal moeten worden uitgeklaard, en de bepalingen zullen op dit punt duidelijker moeten worden geformuleerd.

Artikel 4

10. In zijn advies over het voorontwerp dat tot het decreet van 18 november 2011 heeft geleid, merkte de Raad van State het volgende op:

“In de memorie van toelichting wordt erop gewezen dat de Europese Commissie van mening is dat het exclusief vereisen van het bewijs van taalkennis uitgereikt door Selor, een discriminatie vormt die verboden is bij artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en verordening 1612/68 van de Raad van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap. De toelichting maakt duidelijk dat de machtiging aan de Vlaamse Regering om de instanties te bepalen die de taalbewijzen kunnen uitreiken, moet toelaten om ook taalattesten uitgereikt door buitenlandse instanties te erkennen.

De vraag of de nieuwe regelgeving in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie, zal moeten worden beantwoord bij het onderzoek van het uitvoeringsbesluit.”⁹

De voormelde bezwaren van de Europese Commissie, onder meer uitgedrukt in het met redenen omkleed advies 2009/2334 van 19 mei 2011, hadden betrekking op het feit dat krachtens artikel 53 van de Bestuursaalwet enkel Selor bevoegd was om bewijzen van taalkennis uit te reiken. In het advies 2009/2334 stelde de Europese commissie het volgende vast:

⁸ Daarbij dient voor ogen te worden gehouden dat als het om een bevordering tot een hoger aanwervingsniveau gaat, het bij de benoeming bewezen niveau van taalkennis veelal verschilt.

⁹ Adv.RvS 49.490/AV van 24 mei 2011 over een voorontwerp van decreet ‘tot regeling van het bewijs van taalkennis, vereist door de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en door de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen’, opmerking 2.2 (*Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1239/1, 25-26).

“Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie legt het beginsel van het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie vast. Dit beginsel 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.

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1612/68 mogen de lidstaten eisen dat de onderdanen van andere lidstaten over de vereiste talenkennis beschikken wegens de aard van de te verrichten arbeid.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft deze bepaling uitgelegd in die zin dat het vereiste van talenkennis op evenredige en niet-discriminerende wijze moet worden gehanteerd (arrest van 28 november 1989 in zaak C-379/87, Groener, punt 24).

In haar arrest van 6 juni 2000 in zaak C-281/98, Angonese, heeft het Hof voor recht verklaard dat de door een werkgever voor de toelating van een kandidaat tot een vergelijkend onderzoek voor de aanwerving van personeel opgelegde verplichting, dat zijn talenkennis uitsluitend kan worden bewezen door middel van één enkel diploma dat in één enkele provincie van een lidstaat wordt afgegeven, een met artikel 45 VWEU strijdige discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat, ofschoon het rechtmatig kan zijn, van een kandidaat voor een betrekking talenkennis op een zeker niveau te verlangen, en ofschoon het bezit van een diploma een criterium kan zijn om die kennis te beoordelen, de onmogelijkheid om deze kennis met enig ander middel en met name met in andere lidstaten behaalde andere gelijkwaardige kwalificaties te bewijzen, als onevenredig aan het nagestreefde doel moet worden beschouwd (punt 44 van het arrest). De door een werkgever voor de toelating van een kandidaat tot een vergelijkend onderzoek voor de aanwerving van personeel opgelegde verplichting, dat zijn talenkennis uitsluitend kan worden bewezen door middel van één enkel diploma dat in één enkele provincie van een lidstaat wordt afgegeven, moet dus als een met artikel 45 VWEU strijdige discriminatie op grond van nationaliteit worden beschouwd (punt 45 van het arrest).”

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat bewijzen van kennis van het Nederlands worden aanvaard, wanneer ze uitgereikt zijn door “instellingen waarin het Nederlands de onderwijstaal is, die wettelijk of decretaal erkend zijn in het vereiste niveau van het [ERK]”.

Volgens de gemachtigde gaat het zowel om instellingen waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is, als om instellingen buiten de Vlaamse Gemeenschap en om instellingen van andere EU-landen dan België. Deze lezing spoort met wat de decreetgever voor ogen had, zoals uit de betrokken memorie van toelichting blijkt (zie het citaat uit de memorie in punt 3.1 van dit advies); ze is nodig om de nieuwe regeling in overeenstemming te kunnen achten met de vereisten van het recht van de Europese Unie.

Toch geeft de redactie van artikel 4 van het ontwerp ter zake geen voldoening. Enerzijds wordt immers de voorwaarde gesteld dat het om een instelling moet gaan waarin het Nederlands de onderwijstaal is, anderzijds moet die instelling ook “wettelijk of decretaal erkend zijn”. Deze omschrijvingen lijken de indruk te geven in hoofdzaak naar in België behaalde kwalificaties te verwijzen. Dat het Nederlands de onderwijstaal moet zijn, geeft aan dat het onderwijs in het Nederlands moet worden gegeven.¹⁰ Buiten de onderwijsinstellingen in

¹⁰ Volgens de in België geldende regeling inzake het gebruik van de talen voor het onderwijs is de onderwijstaal (de taal die gebruikt wordt voor het onderwijs) te onderscheiden van de te onderwijzen taal (de taal die op het

Nederland en die in België waarvoor de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is, zullen zeer weinig instellingen binnen de Europese Unie aan die voorwaarde voldoen. En ook het vereiste wettelijk of decretaal erkend te zijn, lijkt naar de Belgische situatie te verwijzen waar zowel de federale wetgever als de gemeenschapsdecreetgevers bepaalde bevoegdheden hebben inzake onderwijs.¹¹ Of deze beperkingen inzake in andere lidstaten behaalde andere gelijkwaardige kwalificaties noodzakelijk zijn om het gestelde doel te bereiken – dus: evenredig zijn aan dat doel – en of de regeling zoals uitgewerkt in het ontwerp in overeenstemming is met het non-discriminatiebeginsel, kan ten eerste worden betwist.¹²

Weliswaar dient naast artikel 4 van het ontwerp onder meer ook rekening te worden gehouden met de artikelen 5 en 6 van het ontwerp, waaruit volgt dat bewijzen van kennis van het Nederlands afgeleverd door de Nederlandse Taalunie of de Huizen van het Nederlands van Brussel, Antwerpen of Gent eveneens geldig zijn. Voor EU-burgers is daarbij vooral artikel 5 van belang, vermits het Certificaat Nederlands als Vreemde Taal in tal van door de Nederlandse Taalunie erkende buitenlandse instellingen blijkt te kunnen worden behaald.¹³ Dat in deze bijkomende mogelijkheid wordt voorzien, doet echter geen afbreuk aan het gegeven dat de in artikel 4 gestelde beperkingen inzake in andere lidstaten behaalde andere gelijkwaardige kwalificaties, een drempel vormt voor het vrije verkeer van werknemers.

Artikel 6

11. In artikel 6 van het ontwerp worden enkel de Huizen van het Nederlands in Brussel, Antwerpen en Gent erkend om bepaalde taalbewijzen af te leveren. In de bij het ontwerp gevoegde nota aan de Vlaamse Regering wordt dit verantwoord door te verwijzen naar de door deze drie stedelijke Huizen momenteel verworven expertise. Deze verantwoording lijkt te kunnen worden aanvaard. Doch ingeval bepaalde provinciale Huizen in de toekomst dezelfde expertise zouden verwerven, zullen ook zij op dat ogenblik moeten worden opgenomen in artikel 6 van het besluit.

Artikel 7

12. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat voor betrekkingen op de niveaus D en E, de vereiste kennis van het Nederlands kan worden bewezen als door middel van attesten van de betrokken schoolbesturen wordt aangetoond dat de kandidaat acht jaar als regelmatige leerling

leerprogramma voorkomt). Zie in dat verband: J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 424.

¹¹ Zie bv. Artikel 24, § 5, van de Grondwet: “De (...) erkenning (...) van het onderwijs wordt geregeld door de wet of het decreet”.

¹² HvJ 28 november 1989, C-379/87, *Groener*, punt 23; HvJ 6 juni 2000, C-281/98, *Angonese*, inz. punt 44.

¹³ Voor een overzicht van de erkende instellingen, zie <http://www.cnvt.org/main.asp?lan=13&typ=260>. Het is evenwel niet meteen duidelijk hoe de verschillende types van certificaten (PMT, PTHO, PAT, PPT) in overeenstemming te brengen zijn met de in artikel 5 van het ontwerp opgenomen voorwaarde dat het moet gaan om bewijzen van kennis van het Nederlands “in het vereiste niveau van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen”.

onderwijs heeft gevolgd in het Nederlandstalige lager en secundair onderwijs. De ontworpen bepaling vangt aan met de woorden “In afwijking van artikel 3, eerste lid”.

Van het bepaalde in artikel 3, eerste lid, namelijk dat het bewijs van kennis van het Nederlands wordt vereist bij “aanwerving” (lees: benoeming of bevordering), wordt evenwel niet afgeweken bij artikel 7. Wel bevat artikel 7 van het ontwerp afwijkingen op het vlak van het vereiste niveau van taalkennis voor de betrokken aanwervingsniveaus (artikel 2, § 4) en van de instanties die de bewijzen van taalkennis kunnen toekennen (artikelen 4 tot 6).

Teneinde verwarring ter zake te vermijden, dienen de woorden “In afwijking van artikel 3, eerste lid” te worden geschrapt, en moet de zinsbouw van de eerste zin van artikel 7 enigszins worden aangepast.

Artikel 8

13. Ook in artikel 8 van het ontwerp kunnen de woorden “In afwijking van artikel 2” beter weggelaten worden. Het ontworpen artikel wijkt immers niet alleen af op het vlak van de vereiste taalkennis, doch ook wat de instanties betreft die de bewijzen van taalkennis kunnen afleveren (artikelen 4 tot 6). De woorden “In afwijking van artikel 2” stichten aldus verwarring en bieden ook geen echte meerwaarde.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT