

Voorontwerp van decreet tot wijziging van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat de taalkennis voor de toelating tot het openbaar ambt betreft

Memorie van toelichting

Probleemstelling

Om te werken bij de Vlaamse overheid moet men over een gedegen kennis van de Nederlandse taal beschikken. Vandaag moet een kandidaat-personeelslid hiervoor een federale taaltest afleggen wanneer die niet beschikt over een Nederlandstalig diploma gekoppeld aan het niveau van de functie. Dit vormt voor de Vlaamse ministeries en agentschappen echter een belangrijke drempel bij de invulling van vacatures in een steeds krupper wordende arbeidsmarkt. De manier waarop een kandidaat-personeelslid die kennis thans moet bewijzen is niet functioneel en tijdrovend. Kandidaten die bij de Vlaamse overheid solliciteren kunnen enkel bij de Federale Overheidsdienst Beleid en Ondersteuning - SPF Stratégie et Appui (afgekort FOD BOSA) hun taaltest afleggen. Sinds de integratie van Selor is de FOD BOSA verantwoordelijk voor de taaltesten en -certificaten. Voor die testen bestaan wachttijden waardoor kandidaat-personeelsleden in de praktijk hun taalkennis meestal niet kunnen bewijzen voor de geplande datum van indiensttreding.

Deze werkwijze is bovendien achterhaald en niet afgestemd op de realiteit. Meer en meer Nederlandstaligen studeren af in een Vlaamse hoger-onderwijsinstelling met een Engelstalig bachelor- of masterdiploma. Deze hooggeschoolde, Nederlandstalige kandidaten haken af wanneer ze enkel bij de FOD BOSA een taaltest kunnen afleggen voorafgaand aan hun indiensttreding.

Om de aantrekkelijkheid van de Vlaamse overheid als werkgever te behouden, is het noodzakelijk om de taalregeling te hervormen. Op die manier worden mogelijke drempels voor sollicitanten weggenomen en een vlotter en efficiënter verloop van de selectieprocedures gefaciliteerd. Met deze wijziging wordt tot slot gevolg gegeven aan het arrest van het Grondwettelijk Hof waarin het oordeelde dat de exclusiviteit van het Selor-attest in strijd was het met vrij verkeer van werknemers in Europa.

Juridisch kader

Vandaag is voor indiensttreding bij de Vlaamse overheid een bewijs van kennis van het Nederlands noodzakelijk.¹

Op grond van artikel 36, § 3 van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (GWHI) kan een kandidaat-personeelslid het bewijs van taalkennis slechts op twee manieren leveren:

- via een Nederlandstalig diploma op minstens het niveau van de betrekking;
- via het slagen voor een taalexamen 'artikel 7'².

Artikel 36, § 3 van de GWHI verwijst naar artikel 15, § 1 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, hierna genoemd de Bestuursstaalwet. Dit artikel van de Bestuursstaalwet voorziet voor het Vlaamse niveau dat een kandidaat maar kan worden toegelaten tot een examen voor een betrekking voor zover uit de vereiste diploma's of studiegetuigschriften blijkt dat hij zijn onderwijs in meergenoemde taal heeft genoten. Bij ontstentenis van een dergelijk diploma of getuigschrift moet de taalkennis vooraf door een (taal)examen bewezen worden.

Het KB van 8 maart 2001 bepaalt de aard en het peil van de taalexamens. Het taalexamen stelt vast of de kandidaat een taalbeheersing³ heeft die te vergelijken is met het verwachte niveau van houders van de overeenkomstige diploma's behaald in die taal.

Het taalexamen test volgende vaardigheden:

- luistervaardigheid;
- leesvaardigheid;
- opstellen van schriftelijke teksten met uitsluiting van vertalingen;
- vaardigheid om een gesprek te voeren en de vaardigheid om zich mondeling uit te drukken.

Enkel de FOD BOSA is vandaag bevoegd om het taalexamen af te nemen⁴. Deze monopoliepositie is problematisch omwille van volgende redenen:

- De Vlaamse overheid kan zelf niet bepalen welke taalkennis nodig is voor welk niveau of functie. Hierdoor is dit inhoudelijk moeilijk in te passen in de selectieprocedures.
- Taalcertificaten van andere instanties zijn niet toegelaten, waardoor kandidaat-personeelsleden afhankelijk zijn van het (beperkte) federale aanbod. Dat aanbod moet een deelnemer zelf opvolgen op de website. Er is geen verwittigingsmechanisme ten aanzien van de toekomstige werkgever noch ten aanzien van de kandidaat-personeelsleden die de test willen afleggen. Hierdoor is dit organisatorisch moeilijk in te passen in de selectieprocedures.
- Slaagt een deelnemer niet voor de federale taaltest, dan geldt een wachttermijn van drie maanden vooraleer die opnieuw kan deelnemen. Als toekomstige werkgever is het bovendien moeilijk om in te schatten of het zinvol is om hierop te wachten dan wel of er beter een nieuwe selectieprocedure wordt opgestart.

¹ De Bestuursstaalwet is niet van toepassing op de gemeenschappen en gewesten, waarvan bij de totstandkoming van deze wet nog geen sprake was. Daarom werden een aantal bepalingen uit de Bestuursstaalwet van toepassing gemaakt op het personeel van de gemeenschappen en gewesten in de GWHI en kregen een aantal andere bepalingen uit de Bestuursstaalwet daarin een equivalent voor dat personeel.

² Artikel 7 van het Koninklijk besluit van 8 maart 2001 tot vaststelling van de voorwaarden voor het uitreiken van de bewijzen omtrent de taalkennis voorgeschreven bij artikel 53 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken samengevat op 18 juli 1966.

³ Voor het bepalen van de kennisniveaus maakt FOD BOSA in de praktijk gebruik van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Talen (ERK). Het ERK is een concept uitgewerkt door de Raad van Europa. De bedoeling ervan is taalkennis vergelijkbaar te maken over de Europese landsgrenzen heen en wederzijdse erkenning van taalattesten mogelijk te maken. Het ERK kent zes vaardigheidsniveaus: A1, A2 (basisgebruiker) B1, B2 (onafhankelijke gebruiker) en C1, C2 (vaardige gebruiker). Het gebruik van de kennisniveaus van het ERK en de koppeling door FOD BOSA aan een bepaald functieniveau (A, B, C of D) is echter niet ingebed in de regelgeving.

⁴ Artikel 43 GWHI en artikel 2 van het KB van 8 maart 2001.

De logge werking van de federale taaltest maakt de Vlaamse overheid een weinig aantrekkelijke werkgever voor geëerde kandidaten. Zo blijkt uit de feedback van kandidaten aan Werken voor Vlaanderen (Agentschap Overheidspersoneel).

Bovendien studeren er meer en meer Nederlandstaligen af in een Vlaamse hogeroponderwijsinstelling met een Engelstalig bachelor- of masterdiploma. Deze hooggeschoolde kandidaten haken af wanneer ze enkel bij de FOD BOSA een taaltest kunnen afleggen voorafgaand aan hun indiensttreding. Het gaat in deze vaak over kandidaten die zijn opgegroeid met het Nederlands als moedertaal, maar die vervolgens enkel een Nederlandstalig secundair diploma hebben omdat ze in een andere taal of in het buitenland een bachelor- of masterdiploma hebben behaald.

De exclusieve bevoegdheid van het toenmalige Selor (nu FOD BOSA) kwam onder vuur na een klacht van een Oostenrijkse burger bij de Europese Commissie die resulteerde in een veroordeling van België door het Grondwettelijk Hof⁵ op 5 oktober 2017. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de exclusiviteit van het Selor-attest in strijd was met het vrij verkeer van werknemers in Europa.

Voor de Oostkantons had het Europees Hof van Justitie al eerder geoordeeld dat de exclusiviteit van het Selor-attest in strijd was met het vrije verkeer van werknemers in Europa. Om aan dat arrest tegemoet te komen kwam er een wetswijziging waardoor de Duitstalige gemeenten ook andere attesten van taalkennis (ook van elders in de EU) in aanmerking mogen nemen. De voorwaarde is wel dat die attesten ten minste kwalitatief gelijkwaardig zijn aan die uitgereikt door Selor.

Voor de plaatselijke diensten in het Nederlandstalige taalgebied en de gewestelijke diensten waarvan de werkkring niet verder reikt dan het Nederlandse taalgebied heeft de Vlaamse decreetgever⁶ in 2011 het monopolie van het toenmalige Selor eveneens opgeheven. Dat betekent dat de Vlaamse Regering voor de gemeenten, de autonome gemeentebesturen, de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de autonome verzorgingsinstellingen, de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (verenigingen van gemeenten en welzijnsverenigingen) en de vijf Vlaamse provincies en hun provinciebesturen zelf kan bepalen welke instanties bevoegd zijn om bewijzen van taalkennis uit te reiken. Uitzondering hierop zijn de 12 faciliteitengemeenten en OCMW's, waarvoor enkel de federale wetgever bevoegd is op basis van artikel 129, § 2, van de Grondwet. Daarnaast kunnen de Vlaamse lokale overheden zelf de vereiste taalkennis voor elk niveau bepalen.⁷ De Raad van State oordeelde echter in 2011 dat de Vlaamse decreetgever niet bevoegd was om het monopolie van Selor op te heffen voor alle diensten van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Hierdoor bleef een globale regeling voor de Vlaamse overheid uit.⁸ Op de dag van vandaag laat de Raad van State wel een opening voor een dergelijke globale regeling door de Vlaamse overheid en dat op basis van haar impliciete bevoegdheden (zie ook verder bij voorstel van oplossing).⁹

Ten slotte stellen we vast dat de regeling voor het federale overheidspersoneel tewerkgesteld in de centrale diensten waarvan de werkkring het ganse land bestrijkt¹⁰ in de Bestuursstaalwet soepeler is dan die voor het Vlaamse overheidspersoneel:

- Kandidaten kunnen enkel deelnemen aan de selectieprocedure in het Nederlands of Frans voor zover uit de vereiste diploma's of studiegetuigschriften blijkt dat de kandidaat het onderwijs in die taal heeft genoten. Indien de kandidaat niet beschikt over een diploma of getuigschrift, dan moet de taalkennis vooraf door een taalexamen bewezen worden. Er is

⁵ Arrest nr. 109/2017 van 5 oktober 2017.

⁶ 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.

⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 3 mei 2013 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.

⁸ Adv. RvS 24 mei 2011, nr. 49.490/AV, 10.

⁹ Adv. RvS 12 juli 2019, nr. 66.360/3, 7-8.

¹⁰ Hoofdstuk V van de Bestuursstaalwet.

echter een uitzondering voor kandidaten die een gelijkwaardig diploma in een andere taal in het buitenland hebben behaald. Zij moeten geen taalexamen afleggen (art. 43, § 4 derde lid Bestuursstaalwet). Kandidaten met een diploma in een andere taal uitgegeven in België worden met andere woorden anders behandeld dan kandidaten met een diploma in een andere taal uitgegeven in het buitenland.

- Artikel 43 van de Bestuursstaalwet is niet van toepassing op buitenlandse wetenschappelijk medewerkers die bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen worden bij de wetenschappelijke instellingen voor taken die niet behoren tot de permanente opdrachten en die niet over een in het Nederlands of het Frans opgesteld diploma beschikken.¹¹ Deze groep van wetenschappers hoeft bij indiensttreding geen taaltest af te leggen, ook al gaat er geen selectieprocedure vooraf aan de aanwerving. Bij de Vlaamse overheid moeten buitenlandse wetenschappers die geen Nederlandstalig diploma hebben bij indiensttreding wel steeds een bewijs van kennis van het Nederlands leveren via een examen bij de FOD BOSA, ook al voeren ze geen permanente opdrachten uit. Voor die profielen is de voertaal veelal Engels. Het is voor de Vlaamse overheid dus uitermate moeilijk om hooggeschoolde wetenschappelijke profielen uit het buitenland aan te trekken, in het bijzonder wanneer zij daarbij moet wedijveren met de federale overheid, die soepelere taalvoorwaarden hanteert.

Wie is bevoegd om de taalkennis te regelen?

Overeenkomstig artikel 129 van de Grondwet¹² is de Vlaamse Gemeenschap¹³ bevoegd om de taalkennis te regelen, als uitvloeisel van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen. De regeling van de taalkennis houdt onder meer in:

- het bepalen van het niveau van taalkennis dat vereist is;
- het bepalen op welke wijze het bewijs van de vereiste taalkennis kan worden geleverd.

De Vlaamse Gemeenschap is meer bepaald op basis van het betreffende artikel 129 van de grondwet bevoegd om de taalkennis te regelen voor:

- de diensten van de Vlaamse Gemeenschap waarvan de werkkring tot het Nederlandse taalgebied beperkt blijft (bv. Justitiehuis Antwerpen);
- de diensten van het Vlaamse Gewest die in het Nederlandse taalgebied gevestigd zijn (bv. VDAB Antwerpen);
- de diensten van het Vlaamse Gewest die niet in het Nederlandse taalgebied (maar in het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad) gevestigd zijn en waarvan de werkkring tot het Nederlandse taalgebied beperkt blijft (bv. een lokale afdeling van Toerisme Vlaanderen wiens werkkring zich in de feiten beperkt tot homogeen Nederlands taalgebied).

De hoofdzetel van de meeste entiteiten is echter in Brussel gevestigd, waardoor hun werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied. Als gevolg hiervan is niet de Vlaamse Gemeenschap bevoegd om de taalkennis te regelen, maar wel de federale overheid (cfr. artikel 129, § 2 van de Grondwet).

¹¹ Wet van 27 mei 2014 betreffende de taalkaders voor sommige buitenlandse wetenschappelijk medewerkers bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen in de federale wetenschappelijke instellingen (FWI's).

¹² Artikel 129 van de Grondwet bepaalt: "§ 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, bij uitsluiting van de federale wetgever, elk voor zich, bij decreet, het gebruik van de talen voor: 1° de bestuurszaken; 2° het onderwijs in de door de overheid opgerichte, gesubsidieerde of erkende instellingen; 3° de sociale betrekkingen tussen de werkgevers en hun personeel, alsmede de door de wet en de verordeningen voorgeschreven akten en bescheiden van de ondernemingen."

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet, respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, uitgezonderd wat betreft: - de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen voor de aangelegenheden bedoeld in § 1 geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid; - de diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn; - de door de wet aangewezen federale en internationale instellingen waarvan de werking gemeen is aan meer dan één gemeenschap."

¹³ De Vlaamse overheid heeft entiteiten die enkel gewestbevoegdheid behandelen (bv. mobiliteit en openbare werken) en entiteiten die enkel gemeenschapsbevoegdheid behandelen (bv. onderwijs).

De federale overheid is immers bevoegd gebleven om de taalkennis te regelen voor:

- de diensten van de Vlaamse Gemeenschap waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied (bv. Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming)¹⁴;
- de diensten van het Vlaamse Gewest die niet in het Nederlandse taalgebied (maar in het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad) gevestigd zijn en waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied (bv. hoofdzetel van de VDAB in Brussel, Vlaams Departement Mobiliteit en Openbare Werken);
- de gemeenten of groepen van gemeenten palend aan een ander taalgebied en waar de wet het gebruik van een andere taal dan die van het gebied waarin zij gelegen zijn, voorschrijft of toelaat. Voor deze gemeenten kan in de bepalingen betreffende het gebruik van de talen geen verandering worden aangebracht dan bij een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid. Het gaat hier om de faciliteitengemeenten, waarvan er 12 zijn in het Vlaamse Gewest. Het betreft de gemeenten Bever, Ronse, Drogenbos, Herstappe, Kraainem, Linkebeek, Voeren, Wemmel, Mesen, Spiere-Helkijn, Wezembeek-Oppem, Sint-Genesius-Rode.

In de praktijk is de regelbevoegdheid voor de Vlaamse Gemeenschap dus beperkt en is het Vlaamse Gewest helemaal niet bevoegd.

Opdat het Vlaamse Gewest de vereiste taalkennis voor alle van zijn diensten en opdat de Vlaamse Gemeenschap voor de diensten van de Vlaamse Gemeenschap waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied en de diensten van het Vlaamse Gewest die niet in het Nederlandse taalgebied (maar in het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad) gevestigd zijn en waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied zou kunnen regelen, is een andere oplossing nodig.

Voorstel van oplossing

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 66.360/3 van 12 juli 2019 een opening gelaten voor het Vlaamse Gewest om met toepassing van de impliciete bevoegdheden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' (hierna: 'BWHI') het taalgebruik – en dus ook de taalkennis, als uitvloeisel ervan – te regelen.¹⁵ Artikel 10 van de BWHI geeft de mogelijkheid aan de gemeenschappen en de gewesten om regelgevend op te treden in aangelegenheden waarvoor zij niet bevoegd zijn, ongeacht of het om een voorbehouden, dan wel een residuaire bevoegdheid gaat. Zij kunnen echter slechts het terrein van de federale wetgever betreden voor zover het regelgevend initiatief noodzakelijk is voor de uitoefening van hun eigen bevoegdheden. Het betreft met name een toepassing van de leer van de impliciete bevoegdheden.

Dit betekent dat door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden zoals bedoeld in artikel 10 van de BWHI:

- Het Vlaamse Gewest de vereiste taalkennis voor alle van zijn diensten kan regelen;
- De Vlaamse Gemeenschap bijkomend de vereiste taalkennis kan regelen

¹⁴ In Brussel heeft de Vlaamse Gemeenschap als decreetgever normerende bevoegdheid t.a.v. de instellingen die wegens hun activiteit (voor de culturele aangelegenheden en het onderwijs) of hun organisatie (voor de persoonsgebonden aangelegenheden) als eentalig Vlaamse instellingen beschouwd moeten worden.

¹⁵ Advies 66.360/3 12 juli 2019, nr. 66.360/3,7-8= "[u]it artikel 129, § 1, van de Grondwet vloeit [...] voort dat de regeling van het gebruik van de talen tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort. Indien het zou gaan om diensten waarvan de werkkring verder reikt dan het taalgebied waarin zij gevestigd zijn, behoort die bevoegdheid aan de federale overheid toe. In beide gevallen kan het Vlaamse Gewest die aangelegenheid slechts regelen als is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk kan worden geacht voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest, dat de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is".

- voor de diensten van de Vlaamse Gemeenschap waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied (bv. Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming)¹⁶;
- voor de diensten van het Vlaamse Gewest die niet in het Nederlandse taalgebied, maar in het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofstad gevestigd zijn, en waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied (bv. hoofdzetel van de VDAB in Brussel, Vlaams Departement Mobiliteit en Openbare Werken).

En dit aanvullend op de eigen bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap overeenkomstig artikel 129 van de Grondwet om de taalkennis te regelen voor de diensten waarvan de werkkring beperkt blijft tot het Nederlandse taalgebied.

Uit rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan men afleiden dat drie voorwaarden cumulatief vervuld moeten zijn om regelgevend op te treden op basis van impliciete bevoegdheden:

1. De regeling is noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest;
2. De aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, leent zich tot een gedifferentieerde regeling;
3. De weerslag van de betrokken bepalingen op de aangelegenheid is slechts marginaal.

Voorwaarde van de noodzakelijkheid

De inmenging in de bevoegdheid van een andere overheid moet noodzakelijk zijn om het doel van de eigen bevoegdheid te realiseren. Het Grondwettelijk Hof zal op veeleer marginale wijze nagaan of de motivering van de noodzakelijkheid niet 'kenmerkend onjuist' is. Het volstaat dan ook dat de decreetgever redelijkerwijze heeft geoordeeld dat de aangenomen bepaling noodzakelijk is opdat aan deze voorwaarde is voldaan.

Een taalregeling die is afgestemd op de context van de Vlaamse overheid is nodig om de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake **het administratief en geldelijk statuut van hun personeel** ten volle te kunnen uitoefenen. De verplichte taaltest via de FOD BOSA en de bijhorende lange doorlooptijd verhinderen immers dat de Vlaamse overheid ten aanzien van haar eigen personeel volledig zelf eigen (aanwervings-)voorwaarden als onderdeel van het administratief en geldelijk statuut kan bepalen.

Wanneer de Vlaamse decreetgever niet bevoegd is om de taalkennis van het Vlaams overheidsperoneel te regelen, dreigt de Vlaamse overheid profielen te mislopen omwille van de bestuurstaalwetgeving die niet, of minstens onvoldoende, aan de huidige onderwijs- en arbeidsmarktrealiteit is aangepast. Zowel HR-diensten als sollicitanten geven het signaal dat de huidige werkwijze als een drempel wordt ervaren. In 2025 nog behandelde de commissie voor Binnenlands Bestuur en Inburgering een verzoekschrift over de verplichte taaltest Nederlands voor Nederlandstalige sollicitanten bij de Vlaamse overheid met een diploma behaald in een andere taal.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde bovendien in 2017 dat de exclusiviteit van het Selor-attest in strijd was met het vrij verkeer van werknemers in Europa. Met voorliggende regeling wordt nu gevolg gegeven aan dat arrest.

¹⁶ In Brussel heeft de Vlaamse Gemeenschap als decreetgever normerende bevoegdheid t.a.v. de instellingen die wegens hun activiteit (voor de culturele aangelegenheden en het onderwijs) of hun organisatie (voor de persoonsgebonden aangelegenheden) als eentalig Vlaamse instellingen moeten beschouwd worden.

Voorwaarde van de gedifferentieerde regeling

Het betreden van het bevoegdheidsdomein van een andere overheid mag geen afbreuk doen aan de uniformiteit van de regeling. De materie leent zich evenwel tot een gedifferentieerde regeling. De rechtspositie van de personeelsleden is immers nu reeds verschillend vastgesteld op federaal en deelstatelijk niveau. Er wordt dus reeds rekening gehouden met de noden en eigenheden van de desbetreffende bestuursniveaus.

Bovendien zijn er al verschillende uitzonderingen op het gebied van de taalregeling van kracht, waardoor er de facto al een gedifferentieerde regeling is. Zo is er op federaal niveau een uitzondering voor kandidaten die een gelijkwaardig diploma in een andere taal in het buitenland hebben behaald. Zij moeten geen taalexamen afleggen (art. 43, § 4, derde lid Bestuursstaalwet). Deze uitzondering geldt niet op niveau van de Vlaamse overheid. Op federaal niveau is er verder ook nog een uitzondering voor het wetenschappelijk personeel.¹⁷ Artikel 43 van de Bestuursstaalwet is namelijk niet van toepassing op buitenlandse wetenschappelijk medewerkers die bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen worden bij de federale wetenschappelijke instellingen voor taken die niet behoren tot de permanente opdrachten en die niet over een in het Nederlands of het Frans opgesteld diploma beschikken. Deze groep van wetenschappers hoeft noch bij indiensttreding, noch om tot het tweetalig kader toegelaten te worden een taaltest af te leggen, ook al gaat er geen selectieprocedure vooraf aan de aanwerving.

Het is daarenboven niet de eerste keer dat een deelstatelijke regelgever van de regeling van artikel 43 van de GWHI afwijkt en aldus een gedifferentieerde regeling invoert. Een – niet exhaustief - overzicht:

- De plaatselijke diensten in het Nederlandstalige taalgebied en de gewestelijke diensten waarvan de werkkring niet verder reikt dan het Nederlandse taalgebied: de Vlaamse decreetgever¹⁸ heeft voor deze diensten het monopolie van het toenmalige Selor in 2011 opgeheven (cf. supra).
- Het Franstalig wetenschappelijk personeel van de Plantentuin Meise: als men houder is van een diploma waarvan de onderwijstaal niet het Frans is, dient men bij aanwerving een attest van de FOD BOSA *of een ander gelijkwaardig certificaat* voor te leggen om te kunnen worden aangeworven als wetenschappelijk medewerker.¹⁹
- Vlaamse Onderwijsinspectie: de kandidaat-personeelsleden die niet over een Nederlandstalig studiebewijs beschikken kunnen de vereiste taalniveauekennis (niveau C1 ERK) via een taalbewijs van de FOD BOSA aantonen, *alsook aan de hand van andere taalbewijzen* om toegelaten te worden tot het ambt van onderwijsinspecteur. Zij kunnen dit onder meer aantonen met een getuigschrift, een certificaat of een attest dat het personeelslid heeft behaald, op voorwaarde dat het getuigschrift, het certificaat of het attest het vereiste niveau van het ERK aantoont.²⁰
- Onderwijspersoneel in het officieel basis-, secundair en hoger onderwijs²¹: per personeelscategorie wordt het vereiste taalniveau geregeld door de koppeling te maken met het ERK. Het bewijs van de vereiste taalkennis kan worden geleverd via uiteenlopende bekwaamheidsbewijzen, certificaten en attesten die verder gepreciseerd zijn in de regelgeving of de verdere uitwerking ervan (vb. Omsendbrief PERS/2010/01 van 19 januari 2010 'betreffende de vereiste taalkennis bij een aanstelling in het onderwijs').

¹⁷ Wet van 27 mei 2014 betreffende de taalkaders voor sommige buitenlandse wetenschappelijke medewerkers bij arbeidsovereenkomst in dienst genomen in de federale wetenschappelijke instellingen.

¹⁸ 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.

¹⁹ Het besluit van de Regering van de Franse Gemeenschap van 3 juli 2019 tot vaststelling van het administratief en geldelijk statuut van het wetenschappelijk personeel van de 'Jardin botanique de Meise' van de Diensten van de Franse Gemeenschap, artikel 6, § 3, 6°.

²⁰ Artikel 13, 4°, van het decreet van 1 december 1993 'betreffende de inspectie en de begeleiding van de levensbeschouwelijke vakken' en artikel 50 van het Decreet van 8 mei 2009.

²¹ Het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden Gemeenschapsonderwijs, artikel 17bis tot en met artikel 17quinquies; het decreet van 27 maart 1991 rechtspositie personeelsleden gesubsidieerd onderwijs, artikel 19bis tot en met 19quinquies; Codex Hoger Onderwijs, artikel II.270.

Daarbij komt nog dat het in de huidige federale staatsstructuur niet te verantwoorden is dat slechts één (federale) entiteit bevoegd is om taalkennis te kunnen toetsen. In lijn met het voorgaande heeft het Hof van Justitie overigens al geoordeeld dat de exclusiviteit van de bij FOD BOSA af te leggen taaltest en van het via de FOD BOSA te verkrijgen taalattest in strijd is met het unierechtelijk beginsel van vrij verkeer van werknemers binnen de Europese Unie.

Voorwaarde van de marginale impact

De uitoefening van de impliciete bevoegdheden mag slechts een marginale impact hebben op de bevoegdheid van een andere overheid. Enkel een redelijke weerslag op de bevoegdheden van een ander is mogelijk. Dit wordt zowel kwantitatief als kwalitatief beoordeeld. In de eerste plaats moet het toepassingsgebied van de aangenomen regel beperkt zijn (kwantitatieve beoordeling). Daarnaast moeten de fundamentele regels van het bevoegdheidsterrein dat betreden wordt, geëerbiedigd worden. Dit betekent dat aan geen enkel essentieel element wordt geraakt (kwalitatieve beoordeling).

Wat het toepassingsgebied betreft, blijft de weerslag op de federale bevoegdheden beperkt tot twee gevallen:

- Gemeenschapsdiensten waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied;
- Gewestdiensten die buiten het Nederlandse taalgebied gevestigd zijn, waarvan de werkkring verder reikt dan het Nederlandse taalgebied.

Voor de andere diensten is de Vlaamse Gemeenschap op vandaag al bevoegd om de taalkennis te regelen op basis van artikel 129 van de Grondwet. Daarbij komt nog dat de regeling geen bevoegdheden en taken aan de FOD BOSA bijkomend toewijst of ontnemt. De FOD BOSA zal nog steeds de taaltesten kunnen blijven afnemen.

Bovendien is het uitgangspunt dat een nieuwe regeling geen afbreuk mag doen aan de taalkennisvereiste en op die manier dus geen afbreuk doet aan de fundamentele regels van het bevoegdheidsterrein dat betreden wordt. Kennis van het Nederlands blijft belangrijk en dus ook vereist. Om aan de slag te gaan bij de Vlaamse overheid, moet een kandidaat nog steeds een bewijs van kennis van het Nederlands voorleggen.

Daarnaast zullen kandidaten de taalkennis nog steeds kunnen bewijzen met het taalcertificaat van de FOD BOSA, maar ook door middel van andere getuigschriften of attesten uitgereikt door de instanties die in dit voorontwerp van decreet worden aangeduid. De Vlaamse Regering krijgt daarbij de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaraan de bewijzen van taalkennis van een instantie moeten voldoen.

Gezien het tijds kader waarin de Bestuursstaalwet, de BWHI en de GWHI tot stand kwamen, lag het voor de Belgische wetgever voor de hand om slechts één instantie aan te duiden om taaltesten af te nemen en hiervan een bewijs uit te reiken. Er bestonden ook geen andere door de overheid erkende instellingen om taalexamen af te nemen en bewijzen van taalkennis uit te reiken. Dat is nu wel het geval. Voorbeelden zijn het Huis van het Nederlands in Brussel, het Vlaams Agentschap Integratie en Inburgering, het Antwerps stedelijk agentschap voor integratie en inburgering ('Atlas vzw'), de interuniversitaire taaltest Nederlands voor anderstaligen van de Vlaamse universiteiten ('ITNA') of het Certificaat Nederlands als Vreemde Taal ('CNaVT'). Bovendien bestond er geen uniform referentietaal kader voor het afnemen van taaltesten en het uitreiken van taalcertificaten, zoals dat vandaag wel het geval is met het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader Talen ('ERK'). Aangezien in het voorontwerp van decreet enkel instanties worden aangeduid die net zoals de FOD BOSA het ERK als referentiekader hanteren om de vereiste taalcompetenties te beoordelen en te certificeren, is de weerslag op de federale bevoegdheid/regeling marginaal.

Het voorliggende voorstel beantwoordt daarenboven volledig aan de oorspronkelijke ratio legis van de federale wetgever, nl. het garanderen van de eenvormigheid van de taaltesten voor het beoordelen van de taalkennis. Deze eenvormigheid blijft gewaarborgd, ook wanneer de FOD BOSA niet langer exclusief bevoegd zal zijn om de taalkennis te testen. De vereiste taalkennis zal immers op basis van hetzelfde beoordelingskader beoordeeld en gecertificeerd worden als dat van de FOD BOSA, nl. via het ERK.

Tot slot is het belangrijk om te benadrukken dat de voor de Vlaamse overheid nieuw in te voeren regeling geen afbreuk doet aan het huidige wet- en regelgevend kader dat hierover op federaal niveau en in de andere gemeenschappen en gewesten is ingesteld.

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling

Artikel 1

De regeling van de taalkennis is een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

De Vlaamse Gemeenschap is bevoegd om de taalkennis te regelen, als gevolg van de bevoegdheid om het taalgebruik te regelen, voor:

- de diensten van de Vlaamse Gemeenschap waarvan de werkring tot het Nederlandse taalgebied beperkt blijft;
- de diensten van het Vlaamse Gewest die in het Nederlandse taalgebied gevestigd zijn;
- de diensten van het Vlaamse Gewest die niet in het Nederlandse taalgebied (maar in het tweetalige taalgebied Brussel-Hoofdstad) gevestigd zijn en waarvan de werkring tot het Nederlandse taalgebied beperkt blijft.

Door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden van artikel 10 van de BWHI kunnen de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bijkomend de taalkennis regelen voor de overige diensten (cf. supra). Op die manier kunnen ze zelf de wijze bepalen waarop een kandidaat-personeelslid de taalkennis moet aantonen.

De Vlaamse decreetgever kan een beroep doen op de impliciete bevoegdheden, aangezien de drie voorwaarden cumulatief vervuld zijn: 1. de regeling is noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheden van de gemeenschap of het gewest; 2. de aangelegenheid waarvoor de federale overheid bevoegd is, leent zich tot een gedifferentieerde regeling; 3. de weerslag van de betrokken bepalingen op de aangelegenheid is slechts marginaal.

Hoofdstuk 2. Wijzigingen van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen

Artikel 2

Artikel 36, § 1 en 3 van de Gewone Wet tot Hervorming van de Instellingen van 9 augustus 1980 (GWHI) spreken over 'de diensten van de Vlaamse Executieve'. Het toepassingsgebied van art. 36 GWHI moet vertaald worden naar de huidige structuur van de Vlaamse overheid, die uiteraard erg verschilt van de situatie in 1980. Dat was het moment van de overdracht van diensten van de Staat naar de Executieven in de eerste fase van de staatshervorming.

Om het toepassingsgebied van dit decreet te verduidelijken wordt dan ook een definitie van 'diensten van de Vlaamse Executieve' ingevoegd, namelijk:

- de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;

- de Vlaamse administratie
 - a) de departementen
 - b) de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid
 - c) de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid
 - d) de publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen
 - e) de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen
 - f) de Dienst van de Bestuursrechtscollèges
 - g) de onderwijsinspectie
- de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;
- de Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie en die personeel tewerkstellen
 - a) de Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening - de Watergroep;
 - b) het Vlaams Fonds voor de Letteren – VFL
 - c) de Vlaamse Radio en Televisie - VRT;
 - d) de nv Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek - VITO;
 - e) het Eigen Vermogen Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek - ILVO;
 - f) het Eigen Vermogen Flanders Hydraulics;
 - g) het Eigen Vermogen Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek - INBO;
 - h) het ondersteunend centrum van het Agentschap voor Natuur en Bos - ANB;
 - i) het Eigen Vermogen Digitaal Vlaanderen - DV;
 - j) het Eigen Vermogen Xperta;
- het personeel van de secretariaten van de strategische adviesraden;
- de administratieve diensten van de Raad van het Gemeenschapsonderwijs.

Artikel 3

Overeenkomstig het huidige artikel 36, § 3, eerste lid, van de GWHI moet de kennis van het Nederlands vaststaan op het ogenblik van de benoeming, aanstelling of bevordering van de kandidaat. Dat geldt dus voor de indiensttreding van personeel, ongeacht of het om statutair dan wel contractueel personeel gaat. Thans verwijst artikel 36, § 3 naar artikel 15, § 1 van de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in de bestuurszaken voor invulling van de taalkennisvereiste.

Artikel 36, § 3 wordt echter aangepast als volgt:

- de kandidaat bewijst diens kennis van het Nederlands aan de hand van een diploma of studiegetuigschrift, zoals bepaald door de Vlaamse Regering, waaruit blijkt dat de kandidaat zijn onderwijs in het Nederlands heeft genoten.
- Bij gebrek aan dergelijk diploma of getuigschrift moet de kennis van het Nederlands bewezen worden overeenkomstig artikel 43 van de GWHI.
- De selectieprocedures voor de aanwerving of bevordering moeten in het Nederlands verlopen.

Artikel 4

Overeenkomstig huidig artikel 43 van de GWHI is de Vaste Wervingssecretaris (thans: de FOD BOSA) als enige bevoegd om bewijzen van taalkennis uit te reiken. De Vlaamse decreetgever stelt nu op grond van de impliciete bevoegdheden een eigen artikel 43 van de GWHI vast specifiek voor de overheidsinstanties die ressorteren onder 'de diensten van de Vlaamse Executieve'. De Vlaamse decreetgever verleent hiermee de bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om voortaan de wijze te bepalen waarop een kandidaat-personeelslid de taalkennis moet aantonen bij gebreke aan het voorziene diploma waaruit blijkt dat de kandidaat onderwijs in het Nederlands heeft genoten.

Het betreffende artikel voorziet welke instanties bevoegd zijn om de bewijzen van kennis van het Nederlands, vermeld in het eerste lid, uit te reiken. De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan die bewijzen moeten voldoen.

In het 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 duidt de Vlaamse Regering een aantal instanties aan die bewijzen van taalkennis kunnen afleveren voor de plaatselijke diensten in het Nederlandstalig taalgebied. Dezelfde bevoegde instanties worden thans decretaal verankerd voor het bewijs van de taalkennis op centraal Vlaams niveau, namelijk:

- instellingen waar het Nederlands de onderwijstaal is;
- de Nederlandse Taalunie;
- het Agentschap Integratie en Inburgering, het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap Integratie en Inburgering Antwerpen vzw, het gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap Integratie en Inburgering Gent vzw en het Huis van het Nederlands Brussel vzw;
- het selectiebureau van de federale overheid Selor (thans: de directeur-generaal van het directoraat-generaal Rekrutering en Ontwikkeling van FOD BOSA).

Bewijzen van taalkennis afgeleverd door de Vaste Wervingssecretaris of zijn rechtsopvolgers (Selor, FOD BOSA, werkenvoor.be) blijven geldig om de vereiste taalkennis te bewijzen.

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 5

De bewijzen van taalkennis die de Vaste Wervingssecretaris en zijn rechtsopvolgers voor de datum van inwerkingtreding van dit decreet hebben uitgereikt, blijven geldig als bewijs van kennis van het Nederlands.

Artikel 6

De Vlaamse Regering zal met een uitvoeringsbesluit verder het volgende bepalen:

- Het vastleggen van de voorwaarden gebaseerd op het ERK-niveau waaraan het taalcertificaat moet voldoen, gekoppeld aan het niveau van de functie waarvoor gesolliciteerd wordt.
- Het slagen voor de selectie bij bevordering wordt beschouwd als afdoende bewijs van de beheersing van het Nederlands op het nieuwe niveau.

Er moet vermeden worden dat de delegatie van de inwerkingtreding aan de Vlaamse Regering op gespannen voet zou komen te staan met het beginsel, vermeld in artikel 20 van de BWHI, volgens hetwelk ze decreten niet mag schorsen, noch vrijstelling van hun uitvoering mag verlenen. Daarom bepaalt het decreet een uiterste datum voor de inwerkingtreding, indien de Vlaamse Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding ervan vast te stellen.