

ONTWERP VAN DECREET TOT WIJZIGING VAN ARTIKEL 92, 93, 95, 98 en 102bis VAN HET DECREET VAN 15 JULI 1997 HOUDENDE DE VLAAMSE WOONCODE

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemene toelichting

1. Samenvatting

De huidige verplichting van huurders van sociale woningen die er in bestaat aan te tonen bereid te zijn om Nederlands te leren, blijkt te vrijblijvend te zijn en niet altijd te leiden tot een basiskennis van het Nederlands. Een bevraging van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) door de VVH (koepelorganisatie) gaf aan dat de sector het uitermate belangrijk vindt om op een werkbare manier te kunnen communiceren met (kandidaat-)huurders. De kennis van het Nederlands is daarin cruciaal. De huidige taalbereidheid wordt door veel SHM's als ontoereikend en te vrijblijvend ervaren. Onder meer een dwingend kader om aantoonbare taalkennis te toetsen wordt door een aantal SHM's naar voor geschoven als mogelijke oplossing.

Het niet beschikken over een basiskennis van het Nederlands kan problemen geven op het vlak van leefbaarheid en veiligheid in de sociale wooncomplexen, die te wijten zijn aan de gebrekkige communicatie tussen de sociale huurders en de verhuurder en tussen de sociale huurders onderling. De voorschriften van de sociale verhuurder in sommige wooncomplexen worden onvoldoende nageleefd ten gevolge van een gebrekkige kennis van het Nederlands in hoofde van de sociale huurders. Sommige sociale huurders begrijpen hun rechten en plichten op dit moment onvoldoende en geraken achtergesteld omdat ze hun verzoeken niet kenbaar kunnen maken. Met dit ontwerp van decreet wordt in uitvoering van het Regeerakkoord de taalbereidheidsvereiste omgebogen naar een taalkennisvereiste.

De taalkennisvereiste kan en zal de *toegang* tot een sociale woning niet belemmeren. In tegenstelling tot de huidige regeling waar de taalbereidheid als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde werd opgenomen, zal in de nieuwe regeling de taalkennis niet gelden als inschrijvings- of toelatingsvoorwaarde. De sociale huurder zal na een termijn die de Vlaamse Regering zal bepalen, nadat hij huurder is geworden, moeten beschikken over een basistaalvaardigheid van het Nederlands die overeenstemt met niveau A.1. van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. Dit wordt als een blijvende verplichting opgenomen. De sociale verhuurder zal de kandidaat-huurder wel reeds bij inschrijving uitdrukkelijk op de hoogte moeten brengen van deze huurdersverplichting, zodat de kandidaat-huurder zich daar op kan voorbereiden. Het niet voldoen aan de taalkennisverplichting zal ook in geen geval kunnen leiden tot het verlies van de woning. Dit wordt in het ontwerp van decreet geëxpliciteerd.

De sociale huurders moeten aantonen dat ze na een bepaalde termijn na de toewijzing van de woning of na de toetreding tot een sociale

huurovereenkomst voldoen aan het bovenvermelde basisniveau van het Nederlands. Overeenkomstig artikel 102bis van de Vlaamse Wooncode kan de handhavende overheid (i.c. de toezichthouder voor de sociale huisvesting) aan huurders die niet aan de verplichting voldoen, een administratieve geldboete opleggen, na aanmaning en ingebrekestelling. Bij het opleggen van de geldboete wordt erover gewaakt dat de boete niet in wanverhouding is met de feiten die aan de grondslag van de beboeting liggen (bv. werd er al dan niet een inspanning geleverd, betreft het een eerste inbreuk,...). Na sanctionering zal de toezichthouder de sociale huurder een nieuwe redelijke termijn opleggen waarbinnen de sociale huurder zal moeten aantonen aan de verplichting te voldoen. Als de huurder na de termijn die de toezichthouder bepaalt, nog niet voldoet aan de verplichting, volgt er een nieuwe ingebrekestelling, met mogelijk een nieuwe administratieve geldboete. Dat zal herhaald worden zolang de huurder verzuimt om zijn huurdersverplichting na te komen. Bij wanbetaling van de administratieve geldboete wordt overeenkomstig artikel 102bis, §8 van de Vlaamse Wooncode een dwangbevel uitgevaardigd door de toezichthouder.

Een aantal categorieën van huurders worden vrijgesteld (huurders die omwille van ziekte, mentale of fysieke handicap of omwille van beperkte cognitieve vaardigheden blijvend niet in staat zijn om het gevraagde niveau Nederlands te behalen).

Het Grondwettelijk Hof heeft erkend dat de huidige taalbereidheidsvereiste legitieme doelstellingen nastreeft.¹ Aangezien de doelstellingen van de taalkennisvereiste dezelfde zijn, nl. de communicatie tussen de sociale huurder en verhuurder bevorderen en de veiligheid en leefbaarheid van de wooncomplexen verbeteren, streeft deze beleidsmaatregel ook legitieme doelstellingen na.

De beleidsmaatregel is pertinent en geschikt om het doel te bereiken. Het Grondwettelijk Hof achtte eerder al de taalbereidheidsvereiste geschikt om de beoogde doelstellingen van communicatie en leefbaarheid te verwezenlijken.² *A fortiori* kan dus ook voorliggend initiatief als pertinent worden beschouwd.

De beleidsmaatregel is evenredig.

- Onder de nieuwe regeling wordt de *toegang* tot een sociale woning, en het *behoud* ervan, niet afhankelijk gesteld van de taalkennis. Het niet voldoen aan de verplichting kan alleen leiden tot een administratieve geldboete, waarbij er gewaakt zal worden dat de boete in verhouding is met de aard van de gepleegde inbreuk.
- Het gaat om een basistaalvaardigheid van het Nederlands die overeenstemt met de richtgraad A.1. van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor talen.

¹ GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.34.1 en B.44.2; nr. 24/2015, 5 maart 2015, B.25.1-B.25.3 en B.37.2.

² GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.44.2; nr. 24/2015, 5 maart 2015, B.37.2.

- Personen worden vrijgesteld als ze ernstig ziek zijn of een mentale of fysieke handicap hebben of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikken, die maken dat ze blijvend niet kunnen voldoen aan de verplichting.
- De cursussen Nederlands zijn kosteloos en er is een ruim aanbod. De taalkennis kan ook op andere manieren verworven worden.
- De kandidaat-huurders worden al bij inschrijving voor een sociale huurwoning geïnformeerd over deze verplichting, zodat ze zich kunnen voorbereiden.

Naast deze maatregel wordt in dit ontwerp van decreet ook de inburgeringsbereidheid als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde en huurdersverplichting geschrapt uit de Vlaamse Wooncode. De inburgeringsbereidheid wordt integraal opgevolgd en indien nodig gesanctioneerd door het beleidsveld inburgering.

Deze beleidsmaatregelen zullen ook bijdragen tot een administratieve vereenvoudiging voor de sociale verhuurders (geen controle meer bij inschrijving en toewijzing van de inburgerings- en taalbereidheidsvoorwaarde).

2. Inhoud

a. Omschrijving van de regeling

Sociale huurders zullen voortaan na een termijn die de Vlaamse regering zal bepalen, moeten aantonen dat zij beschikken over een basistaalvaardigheid van het Nederlands (nl. niveau A1 van het Europese referentiekader voor Moderne Vreemde Talen). Die verplichting geldt voor alle huurders (d.w.z. de referentiehuurder, diens wettelijke of feitelijke partner, de meerderjarige kinderen en de meerderjarige personen die toetreden tot de sociale huurovereenkomst). Aangezien de sociale huurder voortaan sowieso het nodige zal moeten ondernemen om Nederlands te leren, wordt het aantonen van de bereidheid om Nederlands te leren geschrapt als voorwaarde voor de inschrijving als kandidaat-huurder van een sociale woning en voor de toewijzing van een sociale huurwoning.³

Als de kandidaat-huurder bij inschrijving niet over de nodige kennis van het Nederlands beschikt, brengt de verhuurder hem uitdrukkelijk op de hoogte dat hij als huurder verplicht zal zijn om die kennis te verwerven. De Vlaamse Regering stelt vast vanaf wanneer hij moet voldoen aan de verplichting. Op die manier kan de kandidaat-huurder tijdig de nodige stappen zetten om de basiskennis van het Nederlands te verwerven, bijvoorbeeld via het volgen van een cursus NT2. De betrokkene is vrij om op andere manieren dan het volgen van een cursus NT2, het Nederlands aan te leren. De lessen Nederlands in de Centra voor Basiseducatie en de Centra voor Volwassenenonderwijs zijn kosteloos voor de kandidaat-huurder en huurder.

³ Art. 93, § 1, tweede lid, 2°-3° resp. art. 95, § 1, eerste lid, 2°-3° van de Vlaamse Wooncode

De huurder zal moeten aantonen dat hij over de vereiste taalvaardigheid beschikt. De Vlaamse regering bepaalt vanaf wanneer de verplichting geldt voor de huurder alsook de nadere regels om de taalvaardigheid vast te stellen.

In sommige gevallen zal de huurder volledig van de taalkennisverplichting worden ontheven. Zo zal de huurder die aan de hand van een medisch attest aantoont dat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt die het halen van de vereiste taalvaardigheid blijvend onmogelijk maakt, worden vrijgesteld. Onder de categorie huurder die over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt worden die huurders verstaan voor wie een verklaring van uitgeleerdheid wordt verleend door een centrum voor basiseducatie. In het huidige Kaderbesluit Sociale Huur is de verklaring van uitgeleerdheid ook opgenomen in het kader van de taalbereidheid.

Als een huurder tijdelijk omwille van beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet of zeer moeilijk aan de verplichting kan voldoen, zal er een uitstel kunnen worden verleend. De Vlaamse regering zal die regeling verder bepalen.

Als de huurder niet voldoet aan de taalkennisverplichting en er is geen vrijstelling, zullen de sociaal verhuurders de toezichthouder voor de sociale huisvesting daarvan op de hoogte brengen. De sociale verhuurder zal de hogervermelde gegevens kunnen afleiden uit de Kruispuntbank Inburgering. De toezichthouder legt een administratieve geldboete op. De boete bedraagt minimum 25 en maximum 5000 euro. Er wordt over gewaakt dat de boete in verhouding is met de aard van de gepleegde inbreuk (bv. gaat het om een eerste inbreuk, werd een inspanning geleverd,...). Het is een blijvende verplichting d.w.z. als de huurder na een administratieve geldboete nog steeds verzuimd om zijn verplichting na te komen, kan dat leiden tot een nieuwe geldboete.

De uitvoeringsmaatregelen (de manier waarop zal worden vastgesteld dat de huurder voldoet aan de verplichting en de termijn), zullen in nauw overleg met de verschillende operationele actoren worden vastgelegd waarbij de focus zal liggen op een werkbare procedure met zo weinig mogelijk administratieve rompslomp voor zowel de betrokken actoren als voor de huurder.

b. de motieven voor de genomen beleidskeuze

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019, Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan (p.93), stelt :

“Inzake de taalbereidheidsvoorwaarden evolueren we van een inspanningsverbintenis naar een geattesteerd of bewezen resultaat, met respect voor de rechtspraak en het recht op wonen.”

In de beleidsnota Wonen 2014-2019 (stuk 135 (2014-2015), nr.1, p.29) wordt daarover het volgende bepaald:

“Ik zal ook nagaan of het juridisch mogelijk is, met respect voor het grondrecht op wonen, om de taalbereidheidsvoorwaarde te laten evolueren van een inspanningsverbintenis naar een geattesteerd of bewezen resultaat, met respect voor de rechtspraak en het recht op wonen.”

De eis om bereid te zijn om Nederlands te leren, blijkt te vrijblijvend te zijn. De doelstelling van de taalbereidheid is de communicatie tussen huurders en verhuurders en huurders onderling te bevorderen en om veiligheid en leefbaarheid van de wooncomplexen te verbeteren om zo het recht op een behoorlijke huisvesting voor alle bewoners te realiseren. Dat vereist echter dat huurders effectief een basis Nederlands kennen. De bereidheid om het aan te leren, is in praktijk niet voldoende gebleken.

Een bevraging van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) door de VVH (koepelorganisatie) gaf aan dat de sector het uitermate belangrijk vindt om op een werkbare manier te kunnen communiceren met (kandidaat-)huurders. De kennis van het Nederlands is daarin cruciaal. De huidige taalbereidheid wordt door veel SHM's als ontoereikend en te vrijblijvend ervaren. Onder meer een dwingend kader om aantoonbare taalkennis te toetsen wordt door een aantal SHM's naar voor geschoven als mogelijke oplossing.

Er zijn andere, minder ingrijpende maatregelen overwogen dan de taalkennisverplichting, maar die maatregelen zijn niet weerhouden omdat ze, enerzijds, minder doeltreffend zijn dan een taalkennisverplichting en, anderzijds, op juridische bezwaren zouden zijn gestuit. Er is bijvoorbeeld gedacht aan de toevoeging van officieuze vertalingen aan in het Nederlands gestelde voorschriften en berichten van sociale verhuurders, en aan de terbeschikkingstelling van tolken voor sociale huurders. Dergelijke maatregelen zouden om te beginnen nog niet kunnen garanderen dat sociale huurders *onderling* een gemeenschappelijk communicatiemiddel hebben. Zeker nu in sociale wooncomplexen vaak mensen met een zeer uiteenlopende afkomst samenwonen, is het risico groot dat sociale huurders niet over een gemeenschappelijke taal beschikken waarin zij met elkaar over elementaire zaken kunnen communiceren. In een dergelijke context dreigen sommige huurders sociaal geïsoleerd te geraken en verstoken te blijven van de nodige hulp als er zich een veiligheidsprobleem voordoet binnen het complex. Het is met andere woorden niet mogelijk om het grondrecht op een behoorlijke huisvesting te verwezenlijken zolang niet gegarandeerd is dat alle sociale huurders, in de mate van het mogelijke, een basiskennis hebben van het Nederlands. Bovendien moet worden benadrukt dat sociale verhuurders volgens het Grondwettelijk Hof en de afdeling wetgeving van de Raad van State onderworpen zijn aan de Taalwet Bestuurszaken, waardoor zij in het Nederlandse taalgebied in principe enkel het Nederlands mogen gebruiken.⁴

De taalkennisverplichting is in de hierna vermelde context te situeren. Aan vreemdelingen worden in Vlaanderen geen sterke verblijfsvoorwaarden gesteld om in aanmerking te komen voor sociale huisvesting. *De facto* hebben alle vreemdelingen die hun hoofdverblijfplaats in België hebben en

⁴ Art. 1, § 1, 1°, Wetten 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken. Zie R.v.St., afd. wetg., advies nr. 39.536/VR/3 van 24 januari 2006, *Parl. St. VI. Parl.*, 2005-2006, nr. 824/1, 59; GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.17.1 en B.36.2.

die zich in België mogen vestigen of er voor een duur van meer dan drie maanden mogen verblijven, recht op een sociale huurwoning.⁵ Enkel vreemdelingen die slechts een kortstondig verblijfsrecht hebben (d.w.z. voor minder dan drie maanden) en vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend,⁶ zijn in principe uitgesloten. Het feit dat personen afkomstig uit andere landen in Vlaanderen al na drie maanden aanspraak kunnen maken op een sociale huurwoning, ook indien zij niet economisch actief zijn, is mogelijk mee de oorzaak van communicatieproblemen in sociale wooncomplexen. Vlaanderen loopt op die problemen overigens nog een groter risico dan andere taalgebieden in Europa, omdat het Nederlands, in tegenstelling tot het Engels en het Frans bijvoorbeeld, een taal is die buitenlanders doorgaans niet machtig zijn en ook niet snel uit eigen beweging zullen leren. De ruime toegankelijkheid van sociale huisvesting in Vlaanderen is in grote mate (doch niet uitsluitend) het gevolg van de Unierechtelijke regels inzake het vrije verkeer van personen. Met de taalkennisverplichting worden in feite de neveneffecten van die ruime toegankelijkheid geremedieerd, zonder te raken aan de toegankelijkheid zelf.

Met dit ontwerp van decreet wordt het vrij verkeer van personen binnen de Unie, en de implicaties daarvan voor de toegankelijkheid van sociale huisvesting, absoluut niet in vraag gesteld. Alleen de nadelige effecten die het vrije personenverkeer teweegbrengt op het vlak van communicatie en veiligheid binnen sociale wooncomplexen zullen worden weggewerkt, zonder daarbij aan de eigenlijke toegankelijkheid van sociale woningen te raken.

c. Juridische motivering voor de overeenstemming met hogere rechtsnormen

Toetsing aan artikel 23 van de Grondwet

Artikel 23 van de Grondwet waarborgt de sociaaleconomische grondrechten, waaronder het recht op sociale bijstand (art. 23, derde lid, 2°) en het recht op een behoorlijke huisvesting (art. 23, derde lid, 3°).

De voorgenomen taalkennisverplichting is in overeenstemming met de *standstill*-verplichting die geldt voor artikel 23 van de Grondwet aangezien het geen “aanzienlijke vermindering” van het bestaande niveau inzake bescherming van de rechten op sociale bijstand en een behoorlijke huisvesting inhoudt. Onder de nieuwe regeling wordt de *toegang* tot een sociale woning, en het *behoud* ervan, niet afhankelijk gesteld van een taaleis. Het niet voldoen aan de verplichting kan alleen leiden tot een administratieve geldboete, waarbij er geen wanverhouding mag zijn met de feiten die aan de

⁵ Art. 93, § 1, tweede lid, 5° en art. 95, § 1, eerste lid, 5°, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode, *juncto* art. 1, § 1, eerste lid, 1°, Wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Uiteraard hebben vreemdelingen, net als Belgen, enkel recht op een sociale huurwoning indien zij aan bepaalde voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit voldoen. Zie art. 93, § 1, tweede lid, 1° en art. 95, § 1, eerste lid, 1°, Decreet houdende de Vlaamse Wooncode.

⁶ Art. 1, § 1, eerste lid, 2°, Wet 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. Zie evenwel GWH, nr. 91/2015, 18 juni 2015.

grondslag van de beboeting liggen (bv. werd er al dan niet een inspanning geleverd, betreft het een eerste inbreuk,...). Het gaat om een basiskennis van het Nederlands (richtgraad A.1). Er wordt rekening gehouden met personen, die omwille van factoren buiten hun wil om, geen niveau A.1 kunnen halen. Zij zullen niet beboet worden. De cursussen Nederlands zijn kosteloos en de kandidaat-huurders worden tijdig geïnformeerd over hun verplichtingen.

Bovendien kan de taalkennisverplichting als een *evenredige verplichting* gezien worden die, overeenkomstig artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, kan worden opgelegd aan titularissen van sociaaleconomische grondrechten.

De niet-naleving van de voorgenomen taalkennisverplichting zal slechts met een geldboete, kunnen worden gesanctioneerd. De voorgenomen regeling, een basiskennis van het Nederlands, is niet langer een *voorwaarde* om tot een sociale huurwoning te worden toegelaten, noch om een dergelijke woning te kunnen behouden, maar slechts een huurdersverplichting die enkel met een geldboete kan worden afgedwongen. Het gaat om een basiskennis van het Nederlands (richtgraad A.1). Er wordt rekening gehouden met personen, die omwille van factoren buiten hun wil om, geen niveau A.1 kunnen halen. Zij zullen niet beboet worden. De cursussen Nederlands zijn kosteloos en de kandidaat-huurders worden tijdig geïnformeerd over hun verplichtingen. De stellers van het ontwerp zijn dan ook van oordeel dat de taalkennisverplichting een evenredige inmenging in het recht op een behoorlijke huisvesting inhoudt.

Toetsing aan het recht op vrij verkeer van personen (Unierecht)

Het recht op vrij verkeer van Unieburgers wordt bepaald in de artikelen 45 en 49 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Het Hof van Justitie erkent weliswaar dat het de lidstaten vrij staat om zelf hun stelsels van sociale bescherming in te richten, wat onder meer betekent dat zij de voorwaarden voor toekenning van een sociaal voordeel en ook de omvang van het voordeel kunnen bepalen. Niettemin moeten de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht, waaronder de regels inzake vrij verkeer, eerbiedigen.⁷

Een maatregel die het vrij verkeer van werknemers zou kunnen belemmeren maar die geen direct onderscheid maakt op grond van nationaliteit, zoals een taaleis, kan evenwel onder bepaalde voorwaarden worden gerechtvaardigd.

Daartoe is vereist dat de maatregel (i) een doel van algemeen belang nastreeft, (ii) geschikt is om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en (iii) niet verder gaat dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken.

Deze drie voorwaarden zijn vervuld.

Ten eerste heeft het Grondwettelijk Hof reeds aanvaard dat de taalbereidheidsvereiste legitieme doelstellingen nastreeft (een doel van

⁷ Zie bv. H.v.J., C-120/95, *Decker*, 28 april 1998, §§ 20-25; C-135/99, *Elsen*, 23 november 2000, § 33; C-507/06, *Klöppel*, 21 februari 2008, § 16; C-208/07, *Chamier-Glisczinski*, 16 juli 2009, § 63; C-333/13, *Dano*, 11 november 2014, §§ 89-90.

algemeen belang), nl. het bevorderen van de communicatie tussen de sociale huurder en verhuurder en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid van de wooncomplexen.⁸ Ook het Hof van Justitie heeft reeds meermaals erkend dat lidstaten taaleisen kunnen opleggen teneinde een effectieve communicatie tussen bepaalde personen te verzekeren.

De ontworpen taalkennisverplichting tracht een effectieve communicatie tussen de verhuurder en de huurder van een sociale woning, en tussen de sociale huurders onderling te bewerkstelligen.

Bovendien moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie ook reeds heeft aanvaard dat “*eisen betreffende het beleid inzake sociale huisvesting van een lidstaat*”, zoals het verzekeren van een voldoende woningaanbod voor sociaal zwakkere groepen, dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen en dus een rechtvaardiging kunnen zijn voor beperkingen van het vrij verkeer.⁹

De tweede voorwaarde (geschiktheid of pertinentie) is vervuld. Het Grondwettelijk Hof achtte eerder al de taalbereidheidsvereiste geschikt om de beoogde doelstellingen van communicatie en leefbaarheid te verwezenlijken.¹⁰ *A fortiori* kan dus ook voorliggend ontwerp als pertinent worden beschouwd.¹¹

Ook de derde voorwaarde, met name de proportionaliteit van de maatregel, is vervuld (zie toelichting bij evenredige verplichting cfr. art. 23 , tweede lid Grondwet).

3. Te wijzigen uitvoeringsbesluiten

- Het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelstel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode
- Het ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelstel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode

4. Advies Vlaamse Woonraad

De Vlaamse Woonraad kan de beleidskeuze om de inburgeringsvereisten los te koppelen van de sociale huur onderschrijven. De Raad meent dat het recht op wonen als grondwettelijk recht in principe niet moet worden ontwikkeld via vereisten uit een ander beleidsveld. Het voorstel houdt tevens een administratieve vereenvoudiging in, wat de Vlaamse Woonraad ook kan onderschrijven.

⁸ GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.34.1 en B.44.2; nr. 24/2015, 5 maart 2015, B.25.1-B.25.3 en B.37.2.

⁹ H.v.J., C-567/07, *Woningstichting Sint Servatius*, 1 oktober 2009, §§ 29-30; gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, *Libert*, 8 mei 2013, §§ 51-52.

¹⁰ GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.44.2; nr. 24/2015, 5 maart 2015, B.37.2.

¹¹ Zie in dezelfde zin, H.v.J., C-579/13, *P en S*, 4 juni 2015, §§ 47-48.

De Vlaamse Woonraad erkent dat het bevorderen van de taalkennis een algemene en legitieme beleidsdoelstelling is. Ze heeft echter vragen bij de dwingende en sanctionerende aanpak die het beleid voor ogen heeft. De Vlaamse Woonraad vraagt om de taalkennis niet als een huurdersverplichting te beschouwen maar als een te stimuleren maatschappelijk engagement. Verder vraagt de Vlaamse Woonraad zich af of de taalkennisvereiste meer garanties zal bieden dan de vereiste van taalbereidheid. Ze wijst er op dat de resultaten van het huidig taalbereidheidsbeleid te weinig gekend zijn (geen reguleringssimpactanalyse en armoedetoets).

Dit beleidsinitiatief geeft uitvoering aan het Vlaams regeerakkoord 2014-2019, Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Op p.93 wordt gesteld:

“Inzake de taalbereidheidsvoorwaarden evolueren we van een inspanningsverbintenis naar een geattesteerd of bewezen resultaat, met respect voor de rechtspraak en het recht op wonen.”

Een basiskennis van het Nederlands is noodzakelijk om een goeie communicatie tussen sociale huurder en sociale verhuurder te realiseren. Door de sociale huisvestingsmaatschappijen werd reeds gesteld dat de loutere bereidheid tot het leren van het Nederlands in elk geval onvoldoende invulling geeft aan de beoogde doelstelling. Het geattesteerd of bewezen resultaat is vertaald naar het beschikken over de basistaalvaardigheid Nederlands door de huurder na een termijn die de Vlaamse regering bepaalt. De stellers van het ontwerp zijn van oordeel dat de koppeling aan een huurdersverplichting de meest aangewezen optie is om uitvoering te geven aan het Regeerakkoord. De huidige taal- en inburgeringsbereidheid zijn trouwens ook huurdersverplichtingen.

De Vlaamse Woonraad betuigt haar instemming met het loskoppelen van de taalkennisvereiste van het inschrijvings- en toewijzingsbeleid. De administratieve lastenvermindering die daarmee gepaard gaat, kan ze eveneens onderschrijven.

De beleidskeuze dat het niet voldoen aan de taalkennisvereiste geen aanleiding kan geven tot opzeg van het sociaal huurcontract, wordt ondersteund door de Vlaamse Woonraad. Ze wijst er evenwel op dat de taalkennisvereiste mogelijk onrechtstreeks een impact kan hebben op de woonzekerheid van de sociale huurder. Zo kan het herhaaldelijk opleggen van administratieve geldboetes de sociale huurder in financiële problemen brengen waardoor huurachterstallen zouden kunnen ontstaan. Het niet-kennen van de taal zou ook voor het vrederecht als verzwarend (of doorslaggevend) element kunnen gelden wanneer andere verplichtingen niet werden nagekomen.

De stellers van het ontwerp zijn van mening dat alleen onwillige personen gevisieerd worden. Personen worden vrijgesteld als ze ernstig ziek zijn of een mentale of fysieke handicap hebben of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikken, die maken dat ze blijvend niet kunnen voldoen aan de verplichting.

De Vlaamse Woonraad is er niet van overtuigd dat het opleggen van een administratieve geldboete het meest aangewezen middel vormt om de doelstelling te bewerkstelligen.

De Vlaamse Woonraad stelt dat het melden van het niet naleven van de taalkennisvereiste aan de toezichthouder een controlerende taak is die in wezen moeilijk samengaat met de vertrouwensrelatie die tussen sociale huurder en verhuurder wordt opgebouwd (onder meer in het kader van de begeleidingstaken).

De Vlaamse Woonraad vraagt zich ten slotte af of het herhaaldelijk opleggen van een administratieve geldboete niet in strijd is met artikel 102bis, §4 van de Vlaamse Wooncode waarin wordt gesteld dat een administratieve geldboete niet kan worden opgelegd als betrokken feit reeds eerder aanleiding gaf tot het opleggen van een administratieve geldboete (non bis in idem).

De stellers van het ontwerp zijn van mening dat een sanctie in de vorm van een administratieve geldboete het meest geschikte middel is krachtens de Vlaamse Wooncode voor het niet-naleven van de huurdersverplichtingen. De huidige taal- en inburgeringsbereidheid worden ook gesanctioneerd met een administratieve geldboete als de verplichting niet wordt nageleefd. In de huidige regelgeving dient ook de verhuurder het niet naleven van de huurdersverplichting te melden aan de toezichthouder. Maar zoals eerder vermeld, viseert deze maatregel alleen de onwillige huurders.

Wat de laatste opmerking betreft, het non bis in idem beginsel is niet van toepassing in het geval de huurder nalaat alsnog aan zijn verplichting te voldoen. Het betalen van de administratieve geldboete bevrijdt de huurder niet van het naleven van de taalkennisverplichting. Bij voortdurende inbreuken wordt er een onderscheid gemaakt op basis van de periode waarin de inbreuk wordt gepleegd. De toezichthouder zal in zijn beslissing waarin hij een tweede administratieve geldboete oplegt duidelijk vermelden dat het over een andere periode gaat. Vooraleer de toezichthouder tot het opleggen van een tweede administratieve geldboete kan overgaan, zal hij de huurder bovendien opnieuw in gebreke hebben gesteld en de huurder een nieuwe redelijke termijn hebben gegeven waarbinnen hij aan de taalkennisverplichting moet voldoen.

5. Advies van de Raad van State

5.1. Opmerkingen aangaande bevoegdheid

De Raad van State haalt het arrest van het Grondwettelijk Hof (arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008) aan waarin het Hof oordeelde dat de Vlaamse gewestwetgever op grond van zijn bevoegdheid inzake huisvesting bevoegd was om voor te schrijven dat huurders en kandidaat-huurders hun bereidheid moeten aantonen om Nederlands te leren, “vermits een minimale kennis, bij alle huurders, van de taal die door de diensten van de verhuurder wordt gebruikt, de communicatie met die diensten en bijgevolg het woonklimaat

verbetert voor alle bewoners van de betrokken woonwijken".¹² Door het opleggen aan huurders en kandidaat-huurders van de verplichting om de bereidheid te tonen Nederlands te leren, regelt de decreetgever niet het gebruik van de talen in bestuurszaken, aldus het Grondwettelijk Hof.¹³

De Raad van State is van mening dat de vervanging van de verplichting de bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren door een taalkennisvereiste, niet tot een ander besluit moet leiden. De taalkennisvereiste heeft immers, net zoals de bestaande verplichting, als doel de communicatie tussen sociale huurders en verhuurders en tussen huurders onderling te bevorderen en de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen te verbeteren. De decreetgever treedt derhalve ook niet buiten zijn bevoegdheid.

De Raad van State besluit dat er voor de huurders van sociale woningen gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten die gebruikmaken van de taalfaciliteiten, een uitzondering moet worden bepaald wat betreft de taalkennisverplichting, tenzij er kan worden aangetoond dat het bevorderen van de communicatie tussen de sociale huurders onderling en het verbeteren van de veiligheid en van de leefbaarheid van de wooncomplexen op zich een voldoende reden is om een taalkennisvereiste op te leggen. In het ontwerp wordt aan deze opmerking tegemoetgekomen en de huidige uitzondering, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 7° van de Vlaamse Wooncode, wordt opnieuw expliciet ingevoegd.

5.2. Algemene opmerkingen

5.2.1. Bestaanbaarheid met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet

De Raad van State heeft onderzocht of de ontworpen regeling redelijk verantwoord is in het licht van het grondrecht op behoorlijke huisvesting (art. 23, derde lid, 3° van de Grondwet) en in het licht van het gelijkheidsbeginsel (art. 10 en 11 van de Grondwet).

De Raad is van oordeel dat de taalkennisvereiste kan worden beschouwd als een pertinente regel om het doel "de communicatie tussen de sociale huurder en de verhuurder en tussen de sociale huurders onderling te bevorderen en de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen" te waarborgen.

Als rekening wordt gehouden met de opmerkingen in de hiernavolgende punten 4) en 5) is de Raad van State van mening dat de ontwerpregeling evenredig is met het nagestreefde doel. Ze komt tot dat besluit op grond van de volgende vaststellingen:

1) de taalkennisvereiste geldt enkel als huurdersverplichting, en niet als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister of als voorwaarde om toegelaten te worden tot een sociale woning. Het niet naleven van deze huurdersverplichting kan niet leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst. De aantasting van het recht op een behoorlijke huisvesting is zodoende veel minder groot.

¹² GWH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.10.2

¹³ *Ibid*, B.15.

2) het vereiste niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen is niet van die aard dat het overdreven moeilijk zou zijn aan die verplichting te voldoen of niet in verhouding zou staan met de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling.

3) de taalkennisvereiste geldt niet vanaf het begin van de huurovereenkomst. De huurder zal enige tijd worden gelaten. De Raad van State vraagt wel dat de Vlaamse Regering die dient te bepalen vanaf wanneer de huurdersverplichting geldt, een redelijke tijdsperiode voorziet.

4) er wordt in een vrijstelling van de taalkennisvereiste voorzien als de huurder aantoont dat hij blijvend niet kan voldoen aan die verplichting, "omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt".

De Raad van State merkt op dat het niet duidelijk is wat wordt bedoeld met een huurder van een sociale huurwoning die "over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt" en vraagt om dat in de memorie van toelichting te verduidelijken. De memorie van toelichting wordt aangepast aan die opmerking.

Daarnaast wijst de Raad van State er op dat de regeling die het mogelijk maakt om uitstel te verlenen als een huurder aantoont dat hij om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet of zeer moeilijk aan de verplichting kan voldoen, moet bepaald worden in het ontwerp zelf of er moet een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering worden gegeven om een dergelijke regeling vast te stellen. Het ontwerp wordt aangepast. Er wordt een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering bepaald.

5) de niet-naleving van de taalkennisvereiste kan enkel aanleiding geven tot een administratieve geldboete, zoals bepaald in artikel 102bis van de Vlaamse Wooncode. Er mag geen kennelijke wanverhouding zijn tussen de feiten die aan de administratieve geldboete ten grondslag liggen en de boete die op grond van die feiten wordt opgelegd.

De Raad van State merkt hierbij op dat kennelijk onredelijk zou zijn als aan een huurder van een sociale huurwoning aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd, niet een redelijke termijn wordt gegeven die hem in staat stelt om alsnog aan te tonen dat hij over het vereiste taalvaardigheid beschikt. Zonder een dergelijke termijn zou immers een opeenvolging van administratieve geldboeten kunnen worden opgelegd, waarvan de totale omvang ertoe zou kunnen leiden dat het recht op behoorlijke huisvesting zelf in het gedrang komt. De Raad van State stelt dat noch in het bestaande artikel 102bis van de Vlaamse Wooncode, noch in het ontwerp dienaangaande iets wordt bepaald. De Vlaamse Regering wordt wel gemachtigd om te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen. De Raad stelt dat uit de memorie van toelichting blijkt dat, na het opleggen van een administratieve geldboete, de toezichthouder de termijn zal bepalen waarbinnen de huurder van de sociale huurwoning aan de taalkennisvereiste moet voldoen. De voormelde machtiging aan de Vlaamse Regering kan echter geen rechtsgrond bieden om de toezichthouder de bevoegdheid te geven de termijn te bepalen waarna

een beboete huurder zal moeten aantonen dat hij over de vereiste taalvaardigheid beschikt. De Raad van State besluit dat in het ontwerp zelf in een dergelijke regeling moet worden voorzien of dat er daartoe een opdracht aan de Vlaamse Regering moet worden gegeven.

In het ontwerp wordt aan deze opmerking tegemoet gekomen. Er wordt bepaald dat als de toezichthouder een administratieve geldboete heeft opgelegd, hij indien nodig een nieuwe redelijke termijn moet bepalen waarbinnen de huurdersverplichting alsnog moet zijn nagekomen. Er wordt ook een machtiging ingeschreven voor de Vlaamse Regering om de maximale termijn te bepalen. Wat de taalkennisverplichting betreft, zal sowieso een nieuwe redelijke termijn moeten opgelegd worden na het opleggen van de boete.

Tot slot vindt de Raad van State het ook redelijk dat de verplichting geldt voor alle huurders (d.w.z. de referentiehuurder, diens wettelijke of feitelijke partner, de meerderjarige kinderen en de meerderjarige personen die toetreden tot de sociale huurovereenkomst) en baseert zich op het arrest van het Grondwettelijk Hof van 5 maart 2015¹⁴.

5.2.2. Bestaanbaarheid met het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel

De Raad van State is van oordeel dat de machtigingen die verleend zijn aan de Vlaamse Regering bestaanbaar zijn met het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel.

5.2.3. Bestaanbaarheid met het recht van de Europese Unie

De Raad van State is van oordeel dat de ontworpen regeling bestaanbaar is met het recht van de Europese Unie. Ze verwijst daarvoor naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van 10 juli 2008¹⁵ en stelt dat het haar voorkomt dat hetzelfde geldt voor de ontworpen regeling, met inachtneming van haar opmerkingen bij punt 5.2.1.

B. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen toelichting

Artikel 2

Met dit artikel wordt de huurdersverplichting 'taalbereidheid', vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode omgevormd naar de huurdersverplichting 'taalkennis'.

¹⁴ GWH, 5 maart 2015 nr. 24/2015 B.25.3, B.26.1

¹⁵ GWH, 10 juli 2008 nr. 101/2008 B.44.1

Er wordt een delegatie gegeven aan de Vlaamse Regering om de volgende zaken te bepalen :

- vanaf wanneer de huurder moet voldoen aan de verplichting;
- de wijze waarop zal worden vastgesteld dat de huurder voldoet aan de verplichting;
- de wijze waarop de huurder kan aantonen dat hij blijvend niet kan voldoen aan de taalvereiste;
- de uitstelregeling voor de huurder die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kan voldoen aan de verplichting.

Artikel 92, §3, eerste lid, 8° betreft de inburgeringsbereidheid als huurdersverplichting en die wordt geschrapt.

Artikel 3

Met dit artikel worden de taal- en inburgeringsbereidheidsvoorwaarde als inschrijvingsvoorwaarden, vermeld in artikel 93, §1 opgeheven. Er wordt tevens geëxpliciteerd dat de sociale verhuurder de huurder uitdrukkelijk op de hoogte moet brengen van de nieuwe huurdersverplichting. Op die manier weet de kandidaat-huurder wat er van hem wordt verwacht. Hij kan dan de nodige stappen ondernemen om de basistaalvaardigheid van het Nederlands onder de knie te krijgen.

Artikel 4

Met dit artikel worden de taal- en inburgeringsbereidheidsvoorwaarde als toelatingsvoorwaarden, vermeld in artikel 95, §1, opgeheven.

Artikel 5

Met dit artikel wordt geëxpliciteerd dat de niet-naleving van de taalkennisverplichting niet kan leiden tot het verlies van de huurwoning. Er kan alleen een geldboete worden opgelegd.

Artikel 6

Met dit artikel wordt artikel 102bis, §3 gewijzigd. Er wordt bepaald dat als de toezichthouder een administratieve geldboete heeft opgelegd, hij indien nodig een nieuwe redelijke termijn moet bepalen waarbinnen de huurdersverplichting alsnog moet zijn nagekomen. Er wordt ook een machtiging ingeschreven voor de Vlaamse Regering om de maximale termijn te bepalen.

Artikel 7

Dit artikel bevat een overgangsbepaling m.b.t. zittende huurders en kandidaat-huurders.

Personen die vóór de inwerkingtreding van dit ontwerp van decreet reeds huurder zijn, blijven onderworpen aan de taalbereidheidsverplichting.

De kandidaat-huurders die voor de inwerkingtreding van dit ontwerp van decreet ingeschreven zijn in het inschrijvingsregister, en die nog geen huurder zijn, zullen ook onderworpen zijn aan de nieuwe taalkennisverplichting als ze huurder worden. De verhuurder is verplicht om die kandidaat-huurders op de hoogte te brengen van de nieuwe verplichting.

Artikel 8

Verskillende bepalingen uit het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII dienen te worden aangepast. De inwerkingtreding van dit decreet zal dan ook gelijkgesteld worden aan de inwerkingtreding van de uitvoeringsbepalingen.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding,

Liesbeth HOMANS