



ADVIES OVER DE INBURGERING EN
TAALKENNISVEREISTE IN DE SOCIALE HUUR

Advies 2016-16 / 8.09.2016



INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud van de ontwerpen	3
3	Bespreking van de ontwerpen	4
3.1	Inburgeringsbereidheid	4
3.2	Taalkennisvereiste	4
3.3	Sancties taalkennisvereiste	6
3.4	Concrete uitvoeringsmodaliteiten	7

1 SITUERING

Op 15 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet tot wijziging van artikel 92,93,95 en 98 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode. Tegelijk heeft de Vlaamse regering het ontwerpbesluit ter uitvoering van het decreet principiële goedgekeurd.

De Vlaamse Woonraad werd verzocht advies uit te brengen over het ontwerp van decreet en het ontwerpbesluit. Omwille van de samenhang tussen beide ontwerpen worden deze in onderhavig advies samen behandeld.

Voorliggend advies werd op 8 september 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad.

2 BEKNOPTE INHOUD VAN DE ONTWERPEN

In het Vlaams Regeerakkoord 2014 – 2019 wordt -voor wat betreft de sociale huur- vooropgesteld de taalbereidheidsvoorwaarde te laten evolueren van een inspanningsverbintenis naar een geattesteerd of bewezen resultaat, en dit met respect voor de rechtspraak en het recht op wonen. De huidige taalbereidheidsvoorwaarde leidt niet steeds tot een basiskennis van het Nederlands. Een basiskennis wordt vooropgesteld om te kunnen communiceren met de sociale verhuurder en met de sociale huurders onderling.

Om dit te bewerkstelligen wordt een taalkennisvereiste ingevoerd. Deze taalkennisvereiste geldt als een huurdersverplichting. Het niet voldoen aan deze verplichting kan worden gesanctioneerd met een geldboete, maar leidt niet tot het verlies van toegang tot een sociale woning. De taalkennisvereiste functioneert bijgevolg niet als een inschrijvings- of toelatingsvoorwaarde (de bestaande taalbereidheidsvereiste wordt als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde geschrapt). Een aantal categorieën van huurders worden vrijgesteld van de taalkennisvereiste (bv. omwille van ziekte of beperkte cognitieve vaardigheden). In de uitwerking van de decretale principes wordt vooropgesteld dat de sociale huurder een jaar na toewijzing moet kunnen voldoen aan een basistaalvaardigheid die overeenstemt met het niveau A 1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde talen.

In het voorontwerp van decreet wordt verder de inburgeringsbereidheid als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde voor de toegang tot een sociale huurwoning geschrapt. De verplichtingen verbonden aan het inburgeringstraject worden voortaan opgevolgd vanuit het inburgeringstraject zelf.

3 BESPREKING VAN DE ONTWERPEN

3.1 INBURGERINGSBEREIDHEID

In het voorontwerp van decreet wordt voorgesteld het inschrijven en volgen van een inburgeringscursus niet langer als een voorwaarde te beschouwen om ingeschreven en toegelaten te worden tot een sociale huurwoning. De inburgeringsvereisten worden bijgevolg losgekoppeld van de sociale huur. Momenteel geldt het aanmelden, inschrijven en volgen van een inburgeringscursus als een verplichting die rust op specifieke (kandidaat) sociale huurders (met de mogelijkheid tot sanctie). Er wordt in het ontwerp voorgesteld dat de (kandidaat) sociale huurder van vreemde afkomst blijvend de nodige inspanningen tot inburgering moet leveren, maar deze worden niet langer opgevolgd vanuit het beleidsveld wonen, wel vanuit het beleidsveld inburgering. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat deze beleidsmaatregel eveneens bijdraagt tot administratieve vereenvoudiging voor de sociale verhuurder.

De Vlaamse Woonraad kan deze beleidskeuze onderschrijven. De Raad heeft in het verleden meermaals gepleit voor een inschrijvings- en toewijzingsbeleid dat nauw aansluit op de woonneed van betrokken kandidaat huishoudens. Inburgering is een legitieme en waardevolle doelstelling op zich en beoogt een verbeterde socio-economische positie van betrokken huurder. Via inburgering kan tevens het sociaal weefsel in de buurt en de sociale huurcomplexen worden verbeterd. Op zich zijn deze doelstellingen waardevol maar deze kunnen losstaan van het inschrijvings- en toewijzingsbeleid in de sociale huur (en kunnen opgevolgd worden vanuit het beleidsveld inburgering). De Raad meent dat het recht op wonen als grondwettelijk recht in principe niet moet worden ontwikkeld via vereisten uit een ander beleidsveld (en die mogelijk de toegang kunnen hypothekeren). Het voorstel houdt tevens een administratieve vereenvoudiging in, wat de Raad kan onderschrijven.

3.2 TAALKENNISVEREISTE

Taalkennis als troef

De Vlaamse Woonraad erkent dat kennis van de Nederlandse taal de onderlinge communicatie en het contact tussen sociale huurders kan verbeteren. Het beheersen van de taal kan verder het contact met de sociale verhuurder ten goede komen. Taalkennis houdt volgens de Raad meerdere voordelen in, en dit op diverse vlakken (onder meer om een job te vinden, het bevorderen van de integratie en in de contacten met maatschappelijke instellingen...).

Het bevorderen van de taalkennis is dan ook een algemene en legitieme beleidsdoelstelling. Het is echter de vraag hoe deze doelstelling in de sociale huur kan worden bewerkstelligd. Moet het beleid hiertoe stimulerende, dwingende of vrijblijvende maatregelen vooropstellen? Dit vergt volgens de Raad voorafgaande studie en debat, en een evaluatie van het huidige taalbeleid. De Raad stelt vast dat het beleid voornamelijk opteert voor een dwingende en sanctionerende aanpak (met in het verleden de keuze voor

taalbereidheidsvereiste en in het ontwerp taalkennisvereiste , telkens als sanctioneerbare huurdersverplichting).

De Raad heeft alvast bedenkingen bij het nastreven van de vooropgestelde doelstelling door de taalkennisvereiste als huurdersverplichting op te leggen (voor een aantal sociale huurders komt dit bovenop de bestaande verplichtingen uit het inburgeringstraject). Een huurdersverplichting moet volgens de Raad in eerste instantie worden gekoppeld aan een verbintenis die rechtstreeks voortvloeit uit de huur zelf en de verplichting impliceert een zekere noodzakelijkheid (om de verbintenis na te leven). De Raad meent dat taal in beginsel niet gekoppeld moet worden aan de juridische figuur van huur, wel moet taal als communicatie- en integratiemiddel (vanuit het inburgeringsbeleid) worden gestimuleerd in de sociale huur. De Raad vraagt om de taalkennis niet als een huurdersverplichting te beschouwen maar als een te stimuleren maatschappelijk engagement.

Er wordt voorgesteld de taalvereiste voortaan niet langer als een inspanningsverbintenis maar als een resultaatsverbintenis te beschouwen. Het is hierbij de vraag of de taalkennisvereiste meer garanties biedt dan de vereiste tot taalbereidheid. De resultaten van het huidig taalbereidheidsbeleid zijn immers weinig tot niet gekend: hoe groot is de groep die onwillig is een inspanning te leveren om de taal te leren? Hoeveel mensen slagen niet in het vooropgesteld taalexamen en wat zijn hiervan de redenen? Tevens wordt niet aangetoond waarom de bereidheid een taal te leren onvoldoende of te vrijblijvend is om de doelstelling inzake communicatie en leefbaarheid in de sociale huur te realiseren. Het is aangewezen het beleid bij te sturen op basis van een deugdelijke monitoring en evaluatie.

Verder stelt de Raad vast dat het voorstel niet steunt op een reguleringssimpactanalyse (RIA). Als reden wordt hierbij de beperkte politieke keuze aangehaald. Tevens ontbreekt een armoedetoets (hoewel de sociale huurder doorgaans over een zwak inkomenprofiel beschikt). De Raad meent dat belangrijke wijzigingen en beleidsopties voorafgaand moeten steunen op de nodige analyse en beleidstoetsen.

Loskoppeling toewijzingsbeleid

De taalkennisvereiste wordt in het ontwerp losgekoppeld van het inschrijvings- en toewijzingsbeleid. De Raad kan hieraan ten volle zijn instemming betuigen. De Raad heeft in het verleden meermaals gepleit voor een inschrijvings- en toewijzingsbeleid op basis van objectieve criteria die voortspruiten uit woonbehoefte. In die zin mag het al dan niet leveren van inspanningen om de taal te beheersen geen belemmering vormen voor de toegang tot sociale huisvesting. De loskoppeling van het inschrijving- en toewijzingsbeleid houdt bovendien een administratieve lastenvermindering in voor de betrokken huisvestingsmaatschappijen. Ook dit kan de Raad onderschrijven.

3.3 SANCTIES TAALKENNISVEREISTE

Opzeg niet langer als sanctie

De taalkennisvereiste wordt uitdrukkelijk opgelegd als een verplichting waaraan de sociale huurder moet voldoen een jaar nadat de sociale huurwoning werd toegewezen. Er wordt benadrukt dat de taalkennisvereiste geen aanleiding zal geven tot opzeg van het sociaal huurcontract indien aan de vereiste niet wordt voldaan.

De Raad ondersteunt deze beleidsoptie en meent dat de taalkennisvereiste niet mag ingrijpen op het recht op wonen van de sociale huurder. Dit geldt volgens de Raad zowel op vlak van toegang (zie hoger toelatingsbeleid) als op vlak van woonzekerheid (het blijven bewonen van de sociale huurwoning). De Raad is tevreden dat de huidige opzegmogelijkheid naar aanleiding van het niet voldoen aan de taalbereidheid ongedaan wordt gemaakt. Opzeg van de sociale huur moet volgens de Raad in beginsel gekoppeld worden aan verplichtingen die rechtstreeks met de huur van de woning samenhangen (zoals het herhaaldelijk niet betalen van de huur of het niet in acht nemen van de onderhoudsverplichting of bij ernstige problemen van leefbaarheid). Het beleid volgt hiermee het standpunt van het Grondwettelijk Hof¹ dat stelt dat opzeg omwille van verzuim of weigering om de taal te leren disproportioneel is met het grondwettelijke recht op wonen wanneer niet wordt aangetoond dat het verzuim of de weigering een ernstige aantasting van de leefbaarheid voor andere huurders veroorzaakt.

Hoewel met de taalkennisvereiste in principe niet wordt geraakt aan de toegang of het behoud van de sociale huurwoning, wenst de Raad erop te wijzen dat de taalkennisvereiste mogelijk onrechtstreeks een impact kan hebben op de woonzekerheid van de sociale huurder. Er kan worden gesteld dat het inkomen van de sociale huurder doorgaans laag is, waardoor opgelegde (herhaaldelijke) geldboetes de woonzekerheid onrechtstreeks kunnen treffen (daar in dergelijke omstandigheden de huur moeilijker betaald kan worden). Bovendien kan het niet-kennen van de taal voor het vredegericht als verzwarend (of doorslaggevend) element gelden wanneer andere verplichtingen niet werden nagekomen (bijvoorbeeld bij huurachterstal). De rechter heeft de appreciatiemogelijkheid te oordelen over de zwaarwichtigheid van het niet-naleven van de huurdersverplichting inzake taal. In die optiek kan alsnog besloten worden tot 'ontbinding' van de sociale huurovereenkomst. De Raad vraagt hieraan extra aandacht te willen verlenen, en te voorkomen dat de taalkennisvereiste (onrechtstreeks) een invloed kan hebben op de woonzekerheid (cf. hoger: de loskoppeling van de huurdersverplichtingen). In dit verband kunnen deze gevolgen van de taalkennisvereiste als resultaatsverbintenis extra worden getoetst aan het grondrecht op wonen.

Administratieve geldboete

In het ontwerp wordt voorgesteld om het niet-ervullen van de verplichting inzake de taalkennis te sanctioneren met een administratieve geldboete. De toezichthouder kan een administratieve boete opleggen (en dit volgens de memorie meermaals in geval de sociale huurder de verplichting blijft verzuimen). Hierbij dient vooraf de sociale huurder in gebreke te worden gesteld en te worden aangemaand zich in regel te stellen. De sociale huurder wordt dan een nieuwe termijn (niet meer dan een jaar) verleend om te kunnen

¹ Arrest 10 juli 2008 van het Grondwettelijk Hof.

voldoen aan de taalvereiste. Bij het opleggen van de geldboete houdt de toezichthouder rekening met de ernst van de inbreuk. De Raad is er niet van overtuigd dat het opleggen van een administratieve geldboete het meest aangewezen middel vormt om de doelstelling -het bevorderen van de taalkennis- te bewerkstelligen.

De Raad stelt verder vast dat de sociale huisvestingsactor wordt gevraagd de Afdeling Toezicht te melden wanneer de sociale huurder niet voldoet aan de taalkennisvereiste. De Raad wijst erop dat dit 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 Raad vraagt hiervoor aandacht en meent dat de taken voortvloeiend uit de taalkennisvereiste niet mogen indruisen tegen de begeleidingsrol van de sociale huisvestingsactor.

De Raad wenst verder een kanttekening te plaatsen. Overeenkomstig artikel 102 bis § 4 van de Vlaamse Wooncode wordt gesteld dat de administratieve geldboete niet kan worden opgelegd als betrokken feit reeds eerder aanleiding gaf tot het opleggen van een administratieve geldboete (non bis in idem principe). In de memorie van toelichting wordt echter vanuit gegaan dat herhaaldelijk administratieve geldboetes kunnen worden opgelegd. Het is de Raad bijgevolg niet duidelijk of één en ander wel juridisch sluitend zal zijn.

3.4 CONCRETE UITVOERINGSMODALITEITEN

Naast een aantal fundamentele bedenkingen (zie hoger) wenst de Raad eveneens enkele kanttekeningen te plaatsen bij de concrete toepassingsmodaliteiten van het voorstel.

Het ontwerpbesluit stelt dat de taalkennis door de sociale huisvestingsactor wordt nagegaan via de raadpleging van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid of doordat de huurder een attest van taalkennis bezorgt. De rol van de sociale huisvestingsactor beperkt zich tot de melding aan de Afdeling Toezicht. De Raad kan in principe instemmen met deze keuze, maar dit zal evenwel een aangepaste organisatie en werkwijze vergen van de Afdeling Toezicht. Het is verder niet duidelijk hoe de afdeling Toezicht deze vereiste zal beoordelen. Zal op één of andere manier een onderscheid worden gemaakt tussen niet kunnen en niet willen leren van de taal (voor sommigen kan een jaar te kort zijn)? Zal worden rekening gehouden met persoonlijke omstandigheden van de sociale huurder? Hoe wordt de hoogte van de boete bepaald? Bijkomend lijkt de beroepsprocedure via verzoek bij de toezichthouder een eerder zwakke verweermogelijkheid.

Artikel 7 van het ontwerpbesluit vermeldt diverse mogelijkheden om de ‘manifeste taalkennis’ van de huurder vast te stellen. Het is de Raad niet geheel duidelijk of ervan wordt uitgegaan dat de huurder die niet over één van deze attesten beschikt, wordt beschouwd als manifest niet-beschikkend over de vereiste taalkennis. In de oude regeling kon dit o.a. worden bepaald middels een ‘sneltest’. De Raad vraagt dit te willen verduidelijken.

De voorgestelde regeling geldt voor alle sociale huurders, terwijl ze veeleer lijkt te zijn uitgeschreven vanuit de optiek van nieuwe huurders die zich nieuw inschrijven (huurder A). Wat bv. met gezinshereniging of huwelijk met een partner uit het thuisland, inwonende (anderstalige) ouders,... Geldt voor deze huurders eenzelfde procedure? Wie is de administratieve boete verschuldigd bij de niet-naleving van de taalkennisvereiste? Kinderen die volwassen, en bijgevolg huurder worden, moeten in principe eveneens de vereiste vervullen (terwijl deze doorgaans schoolplichtig zijn en de taal machtig zijn). De Raad pleit hier voor pragmatische



eenvoudige oplossingen (die administratief weinig belastend zijn). Voor bewoners die op een later tijdstip huurder worden of die later komen inwonen is de opvolging vaak gecompliceerd waardoor één en ander praktisch moeilijker haalbaar of hanteerbaar is. Alvast lijkt het de Raad aangewezen maximaal in te zetten op automatische verwerking (onder meer in relatie met de kruispuntenbank).

De Raad vraagt ook aandacht voor de mogelijke verhuis van sociale huurders naar een andere sociale huisvestingsfactor (bijvoorbeeld de doorstroming van het SVK naar de SHM). In deze gevallen moet via vlotte infodoorstroming kunnen worden aangetoond dat de voorwaarde inzake taalkennis vervuld is (desgevallend moet hiertoe een reglementaire basis worden voorzien).

Er wordt voorzien om tijdelijke opschorting of vrijstelling van de taalkennisvereiste te verlenen. Het is de Raad echter niet duidelijk hoe zal worden omgegaan met sociale huurders die beperkte verstandelijke of fysieke mogelijkheden hebben (en/of analfabeet zijn), en die toch redelijke inspanningen leveren en desondanks niet slagen. Hoe kan een sluitend onderscheid worden gemaakt tussen huurders die niet slagen door hun beperkte intellectuele mogelijkheden en deze die niet slagen door een te geringe inspanning? Ook roept de concrete toepassing van de regeling vragen op, onder meer naar de gehanteerde criteria voor 'uitgeleerdheid'.