



Vlaams
Parlement

ingediend op **1045** (2016-2017) – Nr. 1
11 januari 2017 (2016-2017)

Ontwerp van decreet

tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102bis
van het decreet van 15 juli 1997
houdende de Vlaamse Wooncode

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet.....	17
Advies van de Vlaamse Woonraad.....	21
Advies van de Raad van State	31
Ontwerp van decreet.....	49

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 (Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen, 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 Vlaamse 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 A1 van het Gemeenschappelijk 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 (bijvoorbeeld werd er al dan niet een inspanning geleverd, betreft het een eerste inbreuk enzovoort). 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 wordt 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, namelijk 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 A1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen;
- 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

2.1. 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 (namelijk niveau A1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen). Die verplichting geldt voor alle huurders (dit wil zeggen de referentiehuurder, diens wettelijke of feitelijke part-

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.

ner, 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 geschrappt 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 (Nederlands als tweede taal). 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.

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 aantoonde 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 (bijvoorbeeld: gaat het om een eerste inbreuk, werd een inspanning geleverd enzovoort). Het is een blijvende verplichting dat wil zeggen 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.

³ Artikel 93, §1, tweede lid, 2° en 3°, respectievelijk artikel 95, §1, eerste lid, 2° en 3°, van de Vlaamse Wooncode.

2.2. De motieven voor de genomen beleidskeuze

Het Vlaamse 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 (*Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 135/1, 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 door de VVH 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

⁴ Artikel 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. 2005-06, nr. 824/1, 59; GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.17.1 en B.36.2.

die hun hoofdverblijfplaats in België hebben en 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 (dat wil zeggen voor minder dan drie maanden) en vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend⁶, 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.

2.3. 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 (artikel 23, derde lid, 2°) en het recht op een behoorlijke huisvesting (artikel 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 grondslag van de beboeting liggen (bijvoorbeeld werd er al dan niet een inspanning geleverd, betreft het een eerste inbreuk enzovoort). Het gaat om een basiskennis van het Nederlands (richtgraad A1). Er wordt rekening gehouden met personen, die omwille van factoren buiten hun wil om, geen niveau A1 kunnen halen. Zij zullen niet beboet worden. De cursussen Nederlands zijn kosteloos en de kandidaat-huurders worden tijdig geïnformeerd over hun verplichtingen.

⁵ Artikel 93, §1, tweede lid, 5°, en artikel 95, §1, eerste lid, 5°, decreet houdende de Vlaamse Wooncode, juncto artikel 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 artikel 93, §1, tweede lid, 1°, en artikel 95, §1, eerste lid, 1°, decreet houdende de Vlaamse Wooncode.

⁶ Artikel 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.

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 sociaal-economische 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 A1). Er wordt rekening gehouden met personen, die omwille van factoren buiten hun wil om, geen niveau A1 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 algemeen belang), namelijk 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 zwak-

⁷ Zie bijvoorbeeld 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.

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.

kere 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. artikel 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.

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 huidige taalbereidheidsbeleid te weinig gekend zijn (geen reguleringsimpactanalyse en armoedetoets).

Dit beleidsinitiatief geeft uitvoering aan het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019, 'Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan'. Op pagina 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

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.

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 vredegerecht 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 geviiseerd 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 (artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet) en in het licht van het gelijkheidsbeginsel (artikelen 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.

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

¹³ Ibid, B.15.

Als er 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;
- 2) het vereiste niveau A1 van het Gemeenschappelijk 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 aantoonst 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 erop dat de regeling die het mogelijk maakt om uitstel te verlenen als een huurder aantoonst 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 (dat wil zeggen 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 2015.¹⁴

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”.

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;

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

- 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 met betrekking tot 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

Verschillende 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

VOORONTWERP VAN DECREET



Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 92, 93, 95 en 98 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 92, §3, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, ingevoegd bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij de decreten van 31 mei 2013 en xx, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid wordt punt 6° vervangen door wat volgt:

“6° over een taalvaardigheid van het Nederlands beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. De Vlaamse Regering bepaalt vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld;”;

2° in het eerste lid worden punt 7° en punt 8° opgeheven;

3° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Als de huurder aantoont dat hij blijvend niet kan voldoen aan de verplichting, vermeld in het eerste lid, 6°, omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, wordt hij vrijgesteld van die verplichting. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de huurder dat kan aantonen.”.

Art. 3. In artikel 93, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 15 december 2006 en 31 mei 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid worden punt 2° tot en met 4° opgeheven;

2° er wordt een lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De verhuurder brengt de kandidaat-huurder uitdrukkelijk op de hoogte van de huurdersverplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6°.”.

Art. 4. In artikel 95, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij het decreet van 31 mei 2013, worden punt 2° tot en met 4° opgeheven.

Art. 5. In artikel 98, §3, eerste lid, 2°, van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij het decreet van 31 mei 2013, wordt het woord “verplichtingen” vervangen door de zinsnede “verplichtingen, met uitzondering van de verplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6°”.

Art. 6. Voor de kandidaat-huurder die ingeschreven is in het inschrijvingsregister vóór de datum van de inwerkingtreding van artikel 2 van dit decreet en die nog geen huurder is op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zal de huurdersverplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, zoals van kracht na de inwerkingtreding van artikel 2 van dit decreet, gelden als hij huurder wordt. De verhuurder brengt die kandidaat-huurders uitdrukkelijk op de hoogte van die huurdersverplichting.

Voor de huurder die vóór de datum van de inwerkingtreding van artikel 2 van dit decreet, een sociale huurwoning huurt, en die aan de verplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode, zoals van kracht vóór de datum van de inwerkingtreding van artikel 2 van dit decreet, moest voldoen, blijft de verplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode, zoals van kracht voor de datum van de inwerkingtreding van artikel 2 van dit decreet, gelden.”.

Art. 7. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

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

Liesbeth HOMANS

ADVIES VAN DE VLAAMSE WOONRAAD

VLAAMSE
WOONRAAD

////////////////////////////////////

ADVIES OVER DE INBURGERING EN
TAALKENNISVEREISTE IN DE SOCIALE HUUR

Advies 2016-16 / 8.09.2016

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Situering	25
2	Beknopte inhoud van de ontwerpen	25
3	Bespreking van de ontwerpen	26
3.1	Inburgeringsbereidheid	26
3.2	Taalkennisvereiste	26
3.3	Sancties taalkennisvereiste	28
3.4	Concrete uitvoeringsmodaliteiten	29

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 principieel 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 BEKNOPT 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 woonnood 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 huidige 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 reguleringsimpactanalyse (RIA). Als reden wordt hierbij de beperkte politieke keuze aangehaald. Tevens ontbreekt een armoedetoets (hoewel de sociale huurder doorgaans over een zwak inkomensprofiel 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 vrederecht 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 huisvestingssector (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'.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.388/3
van 9 december 2016

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot
wijziging van artikel 92, 93, 95 en 98 van het decreet van
15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’

Op 31 oktober 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘tot wijziging van artikel 92, 93, 95 en 98 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt tot wijziging van de bepalingen van het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: de Vlaamse Wooncode) aangaande de bereidheid om Nederlands te leren en het volgen van het inburgeringstraject als huurdersverplichting,² als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister³ en als toelatingsvoorwaarde tot een sociale huurwoning,⁴ evenals van de bepaling waarin de mogelijkheid om de huurovereenkomst te beëindigen wordt geregeld.⁵

In het ontwerp wordt de vereiste de bereidheid te tonen om Nederlands te leren, vervangen door de vereiste om te beschikken over een taalvaardigheid van het Nederlands die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde talen. Dit vereiste geldt enkel als huurdersverplichting (artikel 2 van het ontwerp) en niet als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister (artikel 3) of als voorwaarde om toegelaten te worden tot een sociale woning (artikel 4). Het niet naleven van deze huurdersverplichting kan niet leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst (artikel 5), maar wel tot een administratieve geldboete.⁶ De vereiste bereid te zijn om het inburgeringstraject te volgen, vervalt.

De ontworpen regeling geldt voor de kandidaat-huurder die is ingeschreven in het inschrijvingsregister vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van het aan te nemen decreet,⁷ maar die huurder wordt ná de inwerkingtreding van dat decreet. Voor de huurder die vóór de datum van inwerkingtreding van artikel 2 van het aan te nemen decreet een sociale huurwoning huurt, blijft de bereidheid om Nederlands te leren gelden als huurdersverplichting (artikel 6).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 7).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 92, § 3, eerste lid, 6° tot 8°, van de Vlaamse Wooncode.

³ Artikel 93, § 1, tweede lid, 2° tot 4°, van de Vlaamse Wooncode.

⁴ Artikel 95, § 1, eerste lid, 2° tot 4°, van de Vlaamse Wooncode.

⁵ Artikel 98, § 3, eerste lid, van de Vlaamse Wooncode.

⁶ Artikel 102bis, § 3, van de Vlaamse Wooncode, dat niet wordt gewijzigd bij het voor advies voorgelegde ontwerp.

⁷ Maar zie dienaangaande opmerking 10.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De voormelde bepalingen van de Vlaamse Wooncode aangaande de bereidheid om Nederlands te leren als huurdersverplichting, als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister en als toelatingsvoorwaarde tot een sociale huurwoning, hebben geleid tot beroepen tot vernietiging bij het Grondwettelijk Hof. Bij arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Hof die beroepen, wat die bepalingen betreft,⁸ verworpen “onder voorbehoud van de interpretatie vermeld in B.35 en onder voorbehoud dat de verplichting ‘de bereidheid [te] tonen om Nederlands aan te leren’ en de sancties die eraan zijn verbonden, in die zin worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing zijn op de kandidaat-huurders of huurders van in het voormelde decreet bedoelde sociale woningen die zijn gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten, en die de taalfaciliteiten wensen te genieten”. Het Hof oordeelt onder meer dat die bepalingen de bevoegdheidverdelende regels niet schenden (B.6 tot B.19), dat ze, onder voorbehoud van hetgeen in het dispositief is vermeld, bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet (B.27 tot B.37), dat het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel niet is geschonden (B.38.1 tot B.41) en dat die bepalingen bestaanbaar zijn met het recht van de Europese Unie, inzonderheid met het vrij verkeer van werknemers (B.42.1 tot B.46).

In vergelijking met de bepalingen waarover het Grondwettelijk Hof uitspraak heeft gedaan, houdt de ontworpen regeling in dat de bestaande inspanningsverbintenis wordt omgezet in een resultaatsverbintenis. Daar staat echter tegenover dat de ontworpen taalkennisvereiste enkel nog een huurdersverplichting uitmaakt en geen voorwaarde vormt om te worden ingeschreven in het kandidatenregister of om te worden toegelaten tot een sociale huurwoning. Bovendien wordt deze huurdersverplichting uitdrukkelijk uitgezonderd van de verplichtingen waarvan de niet-naleving tot de beëindiging van de huurovereenkomst aanleiding kan geven (ontworpen artikel 98, § 3, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Wooncode; artikel 5 van het ontwerp).

Het Grondwettelijk Hof steunt in het voormelde arrest op het gegeven dat in de bestaande regeling de vereiste de bereidheid te tonen om Nederlands te leren een inspannings- en geen resultaatsverbintenis uitmaakt. Het komt er thans in wezen op aan na te gaan of de redenering van het Grondwettelijk Hof om tot het voormelde oordeel te komen, ook opgaat ten aanzien van de ontworpen regeling.

BEVOEGDHEID

4. In het voormelde arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat de Vlaamse gewestwetgever op grond van zijn bevoegdheid inzake huisvesting bepalingen heeft kunnen aannemen die de toegang tot de sociale huisvesting regelen, meer bepaald om voor te schrijven dat de huurders en de kandidaat-huurders hun bereidheid moeten

⁸ Het Hof vernietigt daarentegen, “artikel 92, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, gewijzigd bij artikel 6 van het decreet van 15 december 2006” en “de in de voorlaatste zin van artikel 92, § 1, eerste lid, 3°, van hetzelfde decreet vervatte bewoordingen ‘bij gebrek aan een negatieve evaluatie door de verhuurder van de huurder van een sociale woning ten aanzien van zijn verplichtingen, vermeld in § 3’ en de laatste zin van dezelfde bepaling”.

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”.⁹ Het Hof voegt er aan toe dat door het opleggen aan huurders en kandidaat-huurders van de verplichting om de bereidheid te tonen Nederlands te leren, de decreetgever niet het gebruik van de talen in bestuurszaken regelt.¹⁰

De vervanging van de verplichting de bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren door een taalkennisvereiste, lijkt niet tot een ander besluit te leiden. In de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt bevestigd dat die taalkennisvereiste, net zoals de bestaande verplichting, nastreeft de communicatie tussen sociale huurders en verhuurders en tussen huurders onderling te bevorderen en de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen te verbeteren. Die vereiste leidt er niet toe dat het gebruik van de talen in bestuurszaken wordt geregeld. De Raad van State heeft overigens in advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 het volgende overwogen:

“Net zomin als het opleggen van de kennis van een bepaalde taal een regeling van taalgebruik inhoudt, valt het opleggen van de verplichting om de bereidheid aan te tonen een bepaalde taal aan te leren, te beschouwen als een regeling van het taalgebruik.”¹¹

Er kan derhalve worden aangenomen dat de ontworpen regeling tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake huisvesting behoort.

5.1. In tegenstelling tot de bestaande artikelen 92, § 3, eerste lid, 7°, 93, § 1, tweede lid, 3°, en 95, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Wooncode, waarin wordt bepaald dat de huurder of kandidaat-huurder van een sociale woning gelegen in een rand- of taalgrensgemeente, verplicht is om aan te tonen dat hij bereid is om Nederlands aan te leren “zonder afbreuk te doen aan de taalfaciliteiten”, bevat het ontwerp geen afzonderlijke regeling inzake sociale woningen gelegen in een rand- of taalgrensgemeente. Er wordt ook niet bepaald dat die regeling geldt “zonder afbreuk te doen aan de taalfaciliteiten”.

In de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp wordt in de memorie van toelichting hieromtrent het volgende gesteld:

“Artikel 92, §3, eerste lid, 7° van de Vlaamse Wooncode, dat de taalbereidheid in de faciliteitengemeenten regelt, wordt opgeheven. Die regeling inschrijven in de Vlaamse Wooncode is overbodig en heeft geen normatief karakter gezien de specifieke regeling die vastgesteld is voor de taalfaciliteitengemeenten, sowieso onverkort geldt. Dat werd ook bevestigd door het Grondwettelijk Hof¹². Als de huurder gevestigd in een faciliteitengemeente daarom verzoekt, moeten de schriftelijke en mondelinge contacten met de hiervoor bedoelde verhuurders in het Frans verlopen (artikelen 12 en 25 van de Bestuursstaalwet).”

⁹ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.10.2.

¹⁰ *Ibid*, B.15.

¹¹ Adv.RvS 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2006 ‘houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode’, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 824/1, 50.

¹² *Voetmoot 12 van de aangehaalde memorie van toelichting*: GWH, nr. 101/2008, 10 juli 2008, B.15.

Hieromtrent om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De uitzondering inschrijven leek ons overbodig wegens geen meerwaarde. Het verzwart de tekst van de Vlaamse Wooncode en de decreetgever heeft op dat vlak geen beoordelingsvrijheid. De specifieke regeling die vastgesteld is voor de taalfaciliteitengemeenten, geldt onverkort. Als de huurder gevestigd is in een faciliteitengemeente daarom verzoekt, moeten de schriftelijke en mondelinge contacten met de hiervoor bedoelde verhuurders in het Frans verlopen (artikelen 12 en 25 van de Bestuurstaalwet). Hieruit vloeit voort dat voor die inwoners die wensen gebruik te maken van hun taalfaciliteiten, de taalverplichting niet van toepassing is. Dit zou indien gewenst, maar zoals gezegd lijkt het overbodig, kunnen worden geëxpliciteerd: bv art.92, §3, eerste lid, 6° aanvullen met volgende bepaling: “Als de sociale woning ligt in een rand- of taalgrensgemeente, zoals vermeld in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, en de huurder wenst gebruik te maken van de taalfaciliteiten, is deze verplichting niet van toepassing.”

5.2. Zoals het Grondwettelijk Hof in het voormelde arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft opgemerkt zijn de wetten ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’, gecoördineerd op 18 juli 1966 (hierna: gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken) van toepassing op de verhuurders van sociale huurwoningen die “diensten” zijn in de zin van artikel 1 van die wetten. De verhuurders van sociale huurwoningen moeten zich, wat de rand- en taalgrensgemeenten betreft, dan ook voegen naar die wetten, zowel, enerzijds, in hun mondelinge en schriftelijke betrekkingen met de huurders of kandidaat-huurders die zich wensen te beroepen op de hun toegekende taalfaciliteiten als, anderzijds, met betrekking tot de voor het publiek bestemde berichten, mededelingen en formulieren en de andere documenten die ze in voorkomend geval gebruiken.¹³ Het lijkt dan ook niet nodig om in het ontwerp uitdrukkelijk te bepalen dat de taalfaciliteiten onverkort gelden, vermits dat uit de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken zelf voortvloeit.

5.3. Het voorgaande neemt niet weg dat in het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 1°, van het ontwerp), in algemene bewoordingen wordt bepaald dat de huurder van de sociale huurwoning over een taalvaardigheid van het Nederlands moet beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. In tegenstelling tot wat de gemachtigde lijkt aan te nemen, geldt die huurdersverplichting – bij gebrek aan een andersluidende bepaling – ook voor de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten. Uit de ontworpen regeling kan ook niet worden afgeleid dat huurders van sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, om die reden worden vrijgesteld van deze huurdersverplichting.

Zoals vermeld (opmerking 4) regelt de ontworpen regeling, door een taalkennisvereiste op te leggen aan huurders van een sociale woning, niet het gebruik van de talen, zodat die verplichting in beginsel geen afbreuk zou kunnen doen aan de bij de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken aan de particulieren toegekende taalfaciliteiten.

¹³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.14 en B.17.1.

Door de huurder van een in een rand- of taalgrensgemeente gelegen sociale woning die taalkennisvereiste als huurdersverplichting op te leggen, verplicht de beoogde regeling hem ook niet het Nederlands te gebruiken, noch in zijn betrekkingen met andere particulieren, noch in zijn betrekkingen met de verhuurder van de sociale woning. Er wordt dus ook geen afbreuk gedaan aan de vrijheid van taalgebruik, zoals die is gewaarborgd bij artikel 30 van de Grondwet.¹⁴

Ten aanzien van de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, rijst evenwel de vraag of een dergelijke taalkennisvereiste niet verder gaat dan redelijk is verantwoord. Die vraag zal hierna worden onderzocht (opmerking 7).

ALGEMENE OPMERKINGEN

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

6.1. De taalkennisvereiste waarin het ontwerp voorziet is niet langer een voorwaarde voor de inschrijving in het kandidatenregister en evenmin een voorwaarde voor de toegang tot een sociale huurwoning. De niet-naleving ervan kan niet langer leiden tot een beëindiging van de huurovereenkomst. Aldus houdt die taalkennisvereiste, in tegenstelling tot hetgeen thans het geval is, niet in dat de sociale huurder die niet aan die voorwaarde voldoet, het recht om een sociale woning te betrekken kan worden ontzegd of ontnomen.

Het voorgaande neemt niet weg dat die taalkennisvereiste een inmenging zou kunnen inhouden in het door artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet gewaarborgde recht op een behoorlijke huisvesting, vermits ze ertoe kan leiden dat een kandidaat-huurder die op de hoogte wordt gebracht van die huurdersverplichting,¹⁵ afziet van zijn inschrijving in het kandidatenregister of dat een huurder van een sociale huurwoning die niet aan die huurdersverplichting voldoet, afziet van zijn woning teneinde te vermijden dat hem administratieve geldboeten worden opgelegd.

De ontworpen regeling doet eveneens een verschil in behandeling ontstaan, enerzijds, tussen de huurder van een sociale woning die over het vereiste taalkennisniveau beschikt en, anderzijds, de huurder van een sociale woning die niet over dat niveau beschikt. Dat verschil in behandeling moet kunnen worden verantwoord in het licht van het bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet gewaarborgde beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

Er moet worden onderzocht of de ontworpen regeling redelijk is verantwoord in het licht van de voormelde grondwetsbepalingen.¹⁶

¹⁴ Zie GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.15 en B.18.1.

¹⁵ In het ontworpen artikel 93, § 1, vijfde lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 3, 2°, van het ontwerp) wordt bepaald dat de verhuurder de kandidaat-huurder uitdrukkelijk op de hoogte moet brengen van de huurdersverplichting vermeld in het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode.

¹⁶ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.31.

6.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het ontwerp dezelfde wettige doelstellingen nastreeft als de bestaande regeling, namelijk 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.

De taalkennisvereiste waarin door de ontworpen regeling wordt voorzien, kan worden beschouwd als een pertinente maatregel om dat doel te waarborgen. Dat is des te meer het geval nu, volgens de memorie van toelichting “[d]e huidige taalbereidheid (...) door veel SHM’s als ontoereikend en te vrijblijvend [wordt] ervaren. Onder meer een dwingend kader om aantoonbare taalkennis te toetsen wordt door een aantal SHM’s naar voor geschoven als mogelijke oplossing”.

Blijft de vraag of de ontworpen regeling evenredig is met het nagestreefde doel.

6.3. Zoals vermeld (opmerking 3) wijst het Grondwettelijk Hof er bij de beoordeling van het evenredige karakter van de verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, onder meer op dat “geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis, noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd”.¹⁷

Door te bepalen dat de huurder van een sociale woning verplicht wordt over een taalvaardigheid te beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, voorziet de ontworpen regeling daarentegen wel in een resultaatsverbintenis.

Dat gegeven kan op zich beschouwd evenwel niet volstaan om te besluiten tot het onevenredige karakter van die maatregel. Bij de beoordeling van de evenredigheid, moet immers het geheel van de ontworpen regeling in ogenschouw worden genomen.

6.4.1. Daarbij dient vooreerst ermee rekening te worden gehouden dat de taalkennisvereiste waarin wordt voorzien, enkel als huurdersverplichting geldt, en niet als voorwaarde voor inschrijving in het kandidatenregister of als voorwaarde om toegelaten te worden tot een sociale woning en dat het niet naleven van deze huurdersverplichting niet kan leiden tot het beëindigen van de huurovereenkomst. In tegenstelling tot hetgeen thans het geval is, kan de sociale huurder die niet aan de taalkennisvereiste voldoet, het recht om een sociale woning te betrekken niet worden ontnomen. De aantasting van het recht op een behoorlijke huisvesting is zodoende veel minder groot.

6.4.2. Het vereiste niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen is bovendien niet van die aard dat het overdreven moeilijk zou zijn aan die verplichting te voldoen of dat die vereiste niet in verhouding zou staan met de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling.¹⁸ Dat niveau vormt het laagste niveau van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen en stemt overeen met het niveau van een

¹⁷ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.34.2.

¹⁸ Zie wat niveau B.1 en B.2 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen betreft: GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.14.4 en GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.8.4.

basisgebruiker.¹⁹ Overigens wordt in de bestaande regeling reeds bepaald dat er bij het aanleren van het Nederlands wordt gestreefd naar een niveau dat overeenkomt met de richtwaarde A.1 van het Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen.²⁰

6.4.3. Luidens het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 1°, van het ontwerp) bepaalt de Vlaamse Regering vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de huurder van de sociale woning hiervoor enige tijd zal worden gelaten. Zo wordt opgemerkt dat sociale huurders “na een termijn die de Vlaamse Regering zal bepalen” moeten aantonen dat zij beschikken over een basistaalvaardigheid van het Nederlands en dat “[o]p die manier (...) de kandidaat-huurder tijdig de nodige stappen [kan] zetten om de basiskennis van het Nederlands te verwerven”. Die taalkennisvereiste geldt derhalve niet vanaf het begin van de huurovereenkomst.

De Vlaamse Regering zal er evenwel op moeten toezien dat, bij het bepalen van die termijn, de huurder van een sociale huurwoning die bij de aanvang van de huur niet over de nodige kennis van het Nederlands beschikt, een redelijke tijdspanne wordt gegeven die hem in staat stelt om die taalkennis te verwerven. Aan een huurder zou immers geen administratieve geldboete kunnen worden opgelegd wanneer hij niet over de nodige tijd beschikt om aan te tonen dat hij voldoet aan de taalkennisvereiste.

Gevraagd wat hieromtrent in het te nemen uitvoeringsbesluit zal worden bepaald, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De decretale grondslag zal eerst moeten vaststaan, alvorens verdere uitvoering kan worden gegeven, maar de bedoeling is om de verplichting te laten ingaan vanaf 1 jaar nadat men huurder is geworden.”

6.4.4.1. In het ontworpen artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 3°, van het ontwerp) 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”.

Het is evenwel niet duidelijk wat wordt bedoeld met een huurder van een sociale huurwoning die “over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt”. Uit de tekst van het ontworpen artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode vloeit alleszins voort dat het niet om een huurder gaat met een mentale of fysieke handicap. Er zal echter minstens in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt wat dan wel met deze categorie van huurders wordt bedoeld, zodat aan de hand van objectieve criteria – die leiden tot een redelijke invulling van deze categorie – kan worden bepaald wie al dan niet deze vrijstelling kan genieten.

6.4.4.2. In advies 39.536/VR/3 van 24 januari 2006 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat het niet uitgesloten is dat andere personen, met name omwille van hun

¹⁹ Zie Nederlandse Taalunie, Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen, 2008, 25.

²⁰ Artikelen 92, § 3, eerste lid, 6° en 7°, 93, § 1, tweede lid, 2° en 3°, en 95, § 1, eerste lid, 2° en 3°, van de Vlaamse Wooncode.

bijzondere sociale kenmerken, niet of slechts zeer moeilijk zullen kunnen voldoen aan de opgelegde verplichting.²¹

Uit de door de gemachtigde verstrekte antwoorden blijkt dat het de bedoeling zou zijn dat aan huurders van sociale woningen die tijdelijk niet in staat zijn om binnen de door de Vlaamse Regering bepaalde termijn het vereiste niveau Nederlands te halen “omwille van bewezen beroepsmatige, persoonlijke of medische redenen” of omdat “er niet tijdig een geschikte cursus beschikbaar [zou] zijn”, geen administratieve geldboete kan worden opgelegd. In de tekst van het ontwerp of in de memorie van toelichting wordt hieromtrent echter niets bepaald. Volgens de gemachtigde zal worden voorzien in een dergelijke regeling in het door de Vlaamse Regering te nemen uitvoeringsbesluit:

“Dit wordt opgevangen door het uitvoeringsbesluit. In het ontwerpdecreet krijgt de Vlaamse Regering de delegatie om te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld. In het ontwerpbesluit zal worden opgenomen dat huurders die binnen de vooropgestelde termijn het vereiste niveau niet behaald hebben, maar die kunnen aantonen dat er nog geen geschikte cursus beschikbaar was of dit niet hebben kunnen behalen omwille van beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen, niet zullen gesanctioneerd worden en uitstel verkrijgen. De minister bepaalt de beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen. De voorgestelde casus zal vallen onder de persoonlijke redenen. Bij de taalbereidheidsvereiste zijn hieromtrent ook dergelijke uitzonderingen voorzien. Zo bepaalt artikel 3, vierde lid, 9° van het MB van 21 december 2007 waarvan sprake in vraag 12, bv.: Met persoonlijke redenen wordt bedoeld dat de persoon zich, naargelang van het geval, in één van de volgende situaties bevindt: 9° de persoon kan de lessen niet bijwonen wegens een gebrek aan kinderopvang. In dat geval kan het deelnemen aan de cursus NT2 voor een periode van telkens drie maanden worden opgeschorst. De persoon ontvangt na de opschortingsperiode een oproepingsbrief van het Huis van het Nederlands met een passend aanbod.

Maar met dergelijke of andere moeilijke situaties zal wel degelijk rekening gehouden worden door het verlenen van uitstel.”

Het zou inderdaad niet redelijk zijn om een administratieve geldboete op te leggen aan een huurder van een sociale woning die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet – weze het tijdelijk – aan de taalkennisvereiste kan voldoen. Het valt evenwel te betwijfelen of de machtiging aan de Vlaamse Regering om te bepalen “vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen” voldoende rechtsgrond biedt om uitstel te geven voor de voormelde gevallen. Die machtiging lijkt immers veeleer in te houden dat de Vlaamse Regering de termijn bepaalt binnen welke de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen, niet om de gevallen te bepalen die gedurende een bepaalde termijn niet aan die vereiste moeten voldoen. Dat is des te meer het geval wanneer dat uitstel voor een zeer lange – of zelfs een onbepaalde – termijn zou gelden, waardoor het in de praktijk met een vrijstelling gelijkgesteld zou moeten worden.

Bijgevolg moet, teneinde de evenredigheid van de maatregel te waarborgen, de mogelijkheid om uitstel te verlenen indien een huurder aantoonde dat hij om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen niet of zeer moeilijk aan de verplichting kan voldoen, in het

²¹ Adv.RvS 39.536/VR/3 van 24 januari 2006, *Parl.St.* VI.Parl. 2005-06, nr. 824/1, 57, opmerking 5.3.2.

ontwerp zelf worden geregeld of moet er, minstens, in een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse Regering worden voorzien om een dergelijke regeling vast te stellen.²²

6.4.5. Uit de ontworpen regeling vloeit voort dat de niet-naleving van de taalkennisvereiste waarin wordt voorzien, enkel aanleiding kan geven tot een administratieve geldboete zoals bepaald in artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode, dat niet wordt gewijzigd door het ontwerp.

Die sanctiemogelijkheid geldt reeds in de bestaande regeling ten aanzien van de huurder van een sociale woning die de verplichting bereid te zijn om Nederlands te leren niet naleeft. In arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Grondwettelijk Hof die administratieve geldboeten aanvaard, onder het voorbehoud dat eventuele sancties, in geval van weigering om Nederlands te leren, evenredig zijn met de hinder of de last die door die weigering is veroorzaakt.²³

In artikel 102*bis*, § 3, tweede lid, van de Vlaamse Wooncode wordt dienaangaande bepaald dat er bij het opleggen van de administratieve geldboete geen kennelijke wanverhouding mag bestaan tussen de feiten die aan de administratieve geldboete ten grondslag liggen en de boete die op grond van die feiten wordt opgelegd. Dat wordt in de memorie van toelichting ook uitdrukkelijk bevestigd:

“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, ...)”

In de memorie van toelichting wordt ook gepreciseerd dat “[na] sanctionering (...) de toezichthouder de sociale huurder een nieuwe redelijke termijn [zal] 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 die verplichting, volgt er een nieuwe ingebrekestelling, met mogelijk een nieuwe administratieve geldboete”.

Het zou kennelijk onredelijk zijn indien aan een huurder van een sociale huurwoning aan wie een administratieve geldboete wordt opgelegd omdat hij niet aan de taalkennisvereiste heeft voldaan, 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.

Er moet evenwel worden vastgesteld dat noch in het bestaande artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode, noch in het ontwerp dienaangaande iets wordt bepaald. Weliswaar wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de

²² Ook al verbiedt artikel 23 van de Grondwet niet dat een dergelijke machtiging wordt verleend aan de Vlaamse Regering, er zal moeten worden op toegezien dat die machtiging betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van een maatregel waarvan het onderwerp door de decreetgever is aangeven: zie o.m. GwH 31 juli 2013, nr. 110/2013, B.4; GwH 3 april 2014, nr. 62/2014, B.3.2; GwH 30 april 2015, nr. 47/2015, B.7.

²³ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.35.

taalkennisvereiste moet voldoen (ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode; artikel 2, 1°, van het ontwerp), uit de memorie van toelichting blijkt echter dat, na het opleggen van een administratieve geldboete, niet de Vlaamse Regering maar de toezichthouder de termijn zou bepalen waarbinnen de huurder van de sociale huurwoning aan de taalkennisvereiste moet voldoen. De voormelde machtiging aan de Vlaamse Regering kan derhalve 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. Bijgevolg moet in het ontwerp zelf in een dergelijke regeling worden voorzien of moet daartoe een opdracht aan de Vlaamse Regering worden gegeven.²⁴

6.4.6. Op grond van het voorgaande en onder voorbehoud van hetgeen in opmerkingen 6.4.3, 6.4.4.2 en 6.4.5 is vermeld, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de ontworpen regeling evenredig is met het nagestreefde doel.

6.4.7. Het gegeven dat, zoals in de memorie van toelichting wordt bevestigd, “[d]ie verplichting geldt voor alle huurders (d.w.z. de referentiehurder, diens wettelijke of feitelijke partner, de meerderjarige kinderen en de meerderjarige personen die toetreden tot de sociale huurovereenkomst)”, lijkt niet tot een ander besluit te kunnen leiden. Die verplichting vloeit immers niet voort uit de beoogde regeling, maar uit de definitie van huurder van een sociale woning vermeld in artikel 2, § 1, 34°, van de Vlaamse Wooncode, zoals vervangen bij artikel 3, 6°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 31 mei 2013 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen’.

Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 24/2015 van 5 maart 2015 de beroepen tot vernietiging van die bepaling verworpen, op grond van – onder meer – de volgende overwegingen:

“B.25.3. Door bij het bestreden decreet die verplichtingen door te trekken naar alle gebruikers van de sociale woondienst, streeft de decreetgever dezelfde doelstellingen na. Aldus beoogt hij de goede verstandhouding tussen huurder en verhuurder en het leefklimaat van de bewoners van de sociale wooncomplexen te verzekeren, zodat de bestreden maatregelen ook passen in het raam van het grondrecht op een behoorlijke huisvesting van die andere bewoners (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1848/1, p. 8).

B.26.1. De verplichting om de lopende huurovereenkomst te ondertekenen, en de verplichtingen die uit die ondertekening voortvloeien, zijn pertinent om de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen inzake communicatie en leefbaarheid te bewerkstelligen.

De decreetgever kon oordelen dat het doel van de bestreden bepalingen, dat erin bestaat de leefbaarheid in de sociale wooncomplexen te verbeteren, niet kon worden bereikt indien niet iedere gebruiker van de sociale woondienst actief zou deelnemen aan de verwezenlijking ervan.”

Het Hof was tevens van oordeel dat die maatregel niet onevenredig is met het door de decreetgever nagestreefde doel, onder meer op grond van de overweging dat “van de echtgen(o)ot(e) of wettelijk samenwonende partner niet [wordt] geëist dat op het ogenblik van de

²⁴ Waarbij, evenzeer, het onderwerp van die maatregel in het decreet moet worden aangegeven: zie voetnoot 22.

ondertekening van het huurcontract reeds effectief aan de voorwaarden inzake taalkennis of inburgering is voldaan, zodat hen niet om redenen die daarmee verband houden de toegang tot een sociale woning kan worden ontzegd. Er wordt van hen bij het aangaan van de huur wel het engagement gevraagd bereid te zijn om in de toekomst aan die voorwaarden te voldoen. De werkelijke bereidheid om Nederlands te leren en om het inburgeringstraject te volgen, kan derhalve slechts na enige tijd worden beoordeeld”.²⁵

Bij het bepalen van de termijn vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen, zal hiermee rekening moeten worden gehouden. Inzonderheid zal in een afzonderlijke termijn moeten worden voorzien voor de persoon die na de aanvang van de huurovereenkomst op grond van artikel 2, § 1, 34°, van de Vlaamse Wooncode huurder van de sociale woning wordt.

7. Er dient nog te worden nagegaan of de ontworpen regeling evenredig is met het door de stellers van het ontwerp nagestreefde doel wat de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, betreft.

Zoals vermeld (opmerking 5.3) wordt in het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode (artikel 2, 1°, van het ontwerp), in algemene bewoordingen bepaald dat de huurder van de sociale huurwoning over een taalvaardigheid van het Nederlands moet beschikken die overeenstemt met niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, zodat die huurdersverplichting ook geldt voor de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten.

Vermits de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, niet verplicht zijn het Nederlands te gebruiken in hun betrekkingen met de verhuurder van de sociale woning, kan de door de stellers van het ontwerp nagestreefde doelstelling om de communicatie tussen de sociale huurder en de verhuurder te bevorderen, die taalkennisvereiste niet verantwoorden.²⁶

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 aan de huurders van sociale woningen gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten die gebruikmaken van de taalfaciliteiten, moeten de huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, derhalve worden uitgezonderd van de taalkennisvereiste waarin door de beoogde regeling wordt voorzien.

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

8. In het ontworpen artikel 92, § 3, eerste lid, 6°, van de Vlaamse Wooncode wordt de Vlaamse Regering gemachtigd te bepalen vanaf wanneer de huurder aan de taalkennisvereiste

²⁵ GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.28.3.

²⁶ Zie GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.36.1-B.37.

moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld (artikel 2, 1°, van het ontwerp). Luidens het ontworpen artikel 92, § 3, derde lid, van de Vlaamse Wooncode bepaalt de Vlaamse Regering de wijze waarop de huurder kan aantonen dat hij blijvend niet kan voldoen aan de taalkennisvereiste (artikel 2, 3°, van het ontwerp).

Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof verbiedt artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet, dat de bevoegde wetgevers de verplichting oplegt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen en dat hen in staat stelt de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van dat recht, niet dat aan een regering machtigingen worden verleend, voor zover die machtigingen betrekking hebben op maatregelen waarvan het onderwerp duidelijk is aangegeven door de bevoegde wetgever.²⁷

In dit geval is aan die voorwaarde voldaan. Bijgevolg zijn de voormelde machtigingen bestaanbaar met het bij artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde wettigheidsbeginsel.

C. Bestaanbaarheid met het recht van de Europese Unie

9. In het voormelde arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 heeft het Grondwettelijk Hof in verband met de bestaanbaarheid van de verplichting de bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, onder meer het volgende geoordeeld:

“B.44.1. Het recht op het vrije verkeer van werknemers en het beginsel van niet-discriminatie dat eraan is verbonden, verbieden de overheid niet bepaalde voorwaarden vast te stellen, onder meer op het gebied van taal, om bepaalde rechten te kunnen genieten die zijn verbonden aan het beginsel van vrij verkeer. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ‘kunnen nationale maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden beperken, slechts gerechtvaardigd zijn wanneer zij aan vier voorwaarden voldoen : zij moeten zonder discriminatie worden toegepast, beantwoorden aan dwingende redenen van algemeen belang, de verwezenlijking van het nagestreefde doel waarborgen en niet verder gaan dan ter bereiking van dat doel noodzakelijk is’ (HvJ, S. *Haim*, 4 juli 2000, C-424/97, § 57). Het staat in beginsel aan de nationale rechterlijke instanties om te onderzoeken of aan deze voorwaarden is voldaan, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid waarover zij beschikken om het Hof van Justitie te ondervragen in verband met de uitlegging van de toepasselijke bepalingen van Europees recht (*ibid.*, § 58).

B.44.2. Zonder dat het noodzakelijk is te onderzoeken of de voorwaarde met betrekking tot de bereidheid om Nederlands te leren een maatregel is die de uitoefening van de vrijheid van verkeer beperkt, volstaat het te dezen vast te stellen dat de in het geding zijnde bepalingen gelden voor alle huurders en kandidaat-huurders van een sociale woning – ongeacht hun nationaliteit –, dat zij, om de redenen aangegeven in B.34.1 tot B.34.4, een doel nastreven dat kan worden beschouwd als een doel van algemeen belang, dat zij aangepast zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en dat zij, rekening houdend met de in B.35 aangegeven interpretatie die eraan moet worden

²⁷ Zie de in voetnoot 22 aangehaalde rechtspraak.

gegeven door de Vlaamse Regering die ze ten uitvoer moet leggen, evenredig zijn met dat doel.”²⁸

Ofschoon het Grondwettelijk Hof bij de totstandkoming van dat oordeel gewag maakt van het gegeven dat het niet gaat om een resultaatsverbintenis,²⁹ komt het de Raad van State voor dat hetzelfde geldt voor de ontworpen regeling. Om de in opmerkingen 6.4.1 tot 6.4.5 uiteengezette redenen, en rekening houdend met de aldaar geformuleerde voorbehouden, kan immers worden aangenomen dat het gegeven dat die regeling wel in een resultaatsverbintenis voorziet, er niet toe leidt dat verder wordt gegaan dan voor het bereiken van het door de stellers van het ontwerp nagestreefde doel noodzakelijk is.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

10. In het eerste lid van artikel 6 wordt verwezen naar, enerzijds, de datum van inwerkingtreding van artikel 2 “van dit decreet” en, anderzijds, de datum van inwerkingtreding “van dit decreet”. In het tweede lid wordt verwezen naar de datum van inwerkingtreding van artikel 2 “van dit decreet”.

Gelet op de samenhang tussen de artikelen van het ontwerp, zullen evenwel alle artikelen van het aan te nemen decreet op dezelfde datum in werking moeten treden. Het heeft derhalve geen zin om een onderscheid te maken tussen de datum van inwerkingtreding van artikel 2 “van dit decreet” en de datum van inwerkintreding “van dit decreet”.

Men schrijve dan ook steeds “de datum van inwerkingtreding van dit decreet”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

²⁸ Zie ook GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.37.1-B.37.2.

²⁹ GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.43.2 en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.36.2.

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

DE VLAAMSE REGERING,

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Artikel 1. Dit decreet regelt een gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel 92, §3, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, ingevoegd bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij de decreten van 31 mei 2013 en 14 oktober 2016, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het eerste lid worden punt 6° en 7° vervangen door wat volgt:

- “6° voor zover de huurder een sociale woning betreft, die niet gelegen is in een rand- of taalgrensgemeente als vermeld in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, over een taalvaardigheid van het Nederlands beschikken die overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. De Vlaamse Regering bepaalt vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld;
- 7° voor zover de huurder een sociale woning betreft, gelegen in een rand- of taalgrensgemeente als vermeld in de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 op het gebruik van de talen in bestuurszaken, zonder afbreuk te doen aan de taalfaciliteiten, over een taalvaardigheid van het Nederlands beschikken die overeenstemt met niveau A1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen. De Vlaamse Regering bepaalt vanaf wanneer de huurder aan de verplichting moet voldoen en de wijze waarop de taalvaardigheid wordt vastgesteld;”;

2° in het eerste lid wordt punt 8° opgeheven;

3° er wordt een derde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“Als de huurder aantoonbaar dat hij blijvend niet kan voldoen aan de verplichting, vermeld in het eerste lid, 6° en 7°, omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, wordt hij vrijgesteld van die verplichting. De Vlaamse Regering bepaalt de wijze waarop de huurder dat kan aantonen. De Vlaamse Regering bepaalt een uitsluitingsregeling voor de huurder die om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kan voldoen aan de verplichting.”.

Art. 3. In artikel 93, §1, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij de decreten van 15 december 2006 en 31 mei 2013, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in het tweede lid worden punt 2° tot en met 4° opgeheven;

2° er wordt een lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

“De verhuurder brengt de kandidaat-huurder uitdrukkelijk op de hoogte van de huurdersverplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°.”.

Art. 4. In artikel 95, §1, eerste lid, van hetzelfde decreet, ingevoegd bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij het decreet van 31 mei 2013, worden punt 2° tot en met 4° opgeheven.

Art. 5. In artikel 98, §3, eerste lid, 2°, van hetzelfde decreet, vervangen bij het decreet van 15 december 2006 en gewijzigd bij het decreet van 31 mei 2013, wordt het woord “verplichtingen” vervangen door de zinsnede “verplichtingen, met uitzondering van de verplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°”.

Art. 6. Aan artikel 102bis, §3, van hetzelfde decreet, gewijzigd bij het decreet van 14 oktober 2016, worden de zinnen “Als de toezichthouder een administratieve geldboete heeft opgelegd, zal hij als dat nodig is een nieuwe redelijke termijn bepalen waarbinnen de huurdersverplichting alsnog moet zijn nagekomen. De Vlaamse Regering kan de maximale termijn bepalen.” toegevoegd.

Art. 7. Voor de kandidaat-huurder die ingeschreven is in het inschrijvingsregister vóór de datum van de inwerkingtreding van dit decreet en die nog geen huurder is op de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, zal de huurdersverplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, zoals van kracht na de inwerkingtreding van dit decreet, gelden als hij huurder wordt. De verhuurder brengt die kandidaat-huurders uitdrukkelijk op de hoogte van die huurdersverplichting.

Voor de huurder die vóór de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, een sociale huurwoning huurt, en die aan de verplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode, zoals van kracht vóór de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, moest voldoen, blijft de verplichting, vermeld in artikel 92, §3, eerste lid, 6° en 7°, van de Vlaamse Wooncode, zoals van kracht voor de datum van de inwerkingtreding van dit decreet, gelden.

Art. 8. Dit decreet treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum.

Brussel, 23 december 2016.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Geert BOURGEOIS

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

Liesbeth HOMANS