

AANBEVELING 158 / februari 2017¹

AANBEVELING OVER DE INVOERING VAN EEN TAALKENNISVEREISTE IN DE SOCIALE HUUR²

Inhoud

1. Betrokken bevoegdheden.....	2
2. Inleiding.....	2
3. Juridisch kader	2
4. Uit de praktijk blijkt	4
5. Vermijd stigmatisering.....	4
6. Objectiviteitscriterium	5
7. Administratieve geldboetes en woonzekerheid	6
8. Inzetten op leefbaarheid.....	7
9. Alternatieven voor verplichting	7
10. Taal als onderdeel van integratie, wonen als voorwaarde voor integratie	8
11. Conclusie	9
12. Contact Unia.....	9

¹ Het samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen voor de oprichting van het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme van 12 juni 2013, geeft aan Unia de bevoegdheid om “*onafhankelijke adviezen en aanbevelingen te richten tot elke overheid ter verbetering van de reglementering en de wetgeving.*” (art. 5).

² Ontwerp van decreet tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102bis van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, stuk 1045 nr. 1 (2016-2017).

1. BETROKKEN BEVOEGDHEDEN

Minister van Wonen Liesbeth Homans

2. INLEIDING

Op 8 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.

Het voorontwerp van decreet vervangt de bestaande taalbereidheidsvoorwaarde als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde door de taalkennisvereiste als huurdersverplichting. Het niet nakomen van deze verplichting kan aanleiding geven tot herhaaldelijke geldboetes, maar kan niet rechtstreeks leiden tot het verlies van de woning.

Het ontwerp van uitvoeringsbesluit legt vast dat de sociale huurder een jaar na toewijzing van de woning moet voldoen aan de basistaalvaardigheid A1 van het Europees Referentiekader. Het ontwerp van besluit bepaalt ook de uitzonderingen op deze vereiste (bv. ziekte, uitgeleerdheid, beperkte cognitieve vaardigheden).

3. JURIDISCH KADER

Op 9/12/2016 gaf de Raad van State een positief advies over het ontwerp van decreet. De Raad van State oordeelde dat het ontwerpdecreet wettige doelstellingen nastreeft, namelijk het bevorderen van:

- communicatie tussen de sociale huurder en de verhuurder en de sociale huurders onderling;
- veiligheid en leefbaarheid van de wooncomplexen.

Op basis van het arrest 101/2008 van het Grondwettelijk Hof (m.b.t. de toenmalige taalbereidheidsvoorwaarde) wordt bekeken of de geplande maatregelen pertinent en evenredig zijn. De Raad buigt zich meer bepaald over de vraag of het verschuiven van een inspanningsverbintenis naar een resultaatsverbintenis nog beantwoordt aan de proportionaliteitstoets zoals die werd uitgevoerd door het Grondwettelijk Hof.

Ook hier geeft de Raad van State een positief advies. Er wordt rekening gehouden met het geheel van de ontworpen regeling, onder andere met de volgende elementen:

- De taalkennisvereiste wordt voorzien als huurdersverplichting, niet als voorwaarde voor inschrijving.

- Een beëindiging van de huurovereenkomst wegens het niet naleven van deze huurdersverplichting is niet mogelijk.
- Het vereiste niveau vormt het laagste niveau van het Europees referentiekader en is dus niet overdreven moeilijk.
- Er wordt één jaar gelaten aan de huurder om aan deze verplichting te voldoen.
- Vrijstellingen zijn mogelijk in geval van ziekte, handicap en andere redenen.
- De administratieve boete moet evenredig zijn met de hinder of last.

De Raad van State geeft meerdere knelpunten aan in het ontwerp van decreet:

- De vrijstellingen wegens ernstige ziekte, handicap of beperkte cognitieve vaardigheden moeten verduidelijkt worden aan de hand van objectieve criteria.
- De vrijstellingen voor beroepsmatige, persoonlijke of medische redenen moeten in het ontwerp zelf verduidelijkt worden, of via een uitdrukkelijke machtiging aan de Vlaamse regering om een dergelijke regeling vast te stellen.
- In het ontwerp zelf of via een opdracht aan de Vlaamse Regering dient in een regeling voorzien te worden die de termijn bepaalt waarin de huurder aan de taalkennisvereiste moet voldoen nadat hij reeds een boete ontving.
- De huurders in de rand- en taalgrensgemeenten dienen uitgezonderd te worden van deze regeling.

Unia onderschrijft de beoogde doelstellingen van communicatie en leefbaarheid en veiligheid. Het is vanzelfsprekend dat binnen een samenleving vanuit de overheid aandacht wordt besteed aan het bevorderen van deze doelstellingen. Wel voegt Unia zich bij de vraagtekens die geplaatst werden door de Raad van State, alsook door de Vlaamse Woonraad.³

Bijkomende aandachtspunten hieronder betreffen de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze maatregel. Het is immers opportuun om dit ontwerp van decreet vanuit een juridisch standpunt te bekijken, maar een maatschappelijke en sociologische invalshoek biedt belangrijke bedenkingen. Door daar geen aandacht aan te besteden, loopt men het risico om een inefficiënte, contraproductieve en stigmatiserende maatregel in het leven te roepen, die net als de taalbereidheidsvoorwaarde binnen een paar jaar weer gewijzigd zal moeten worden, zonder voorafgaande evaluatie of studie.

³ Advies Vlaamse Woonraad over de inburgering en taalkennisvereiste in de sociale huur - 08/09/2016

4. UIT DE PRAKTIJK BLIJKT ...

De memorie van toelichting stelt over de taalbereidheidsvoorwaarde: “De eis om bereid te zijn om Nederlands te leren, blijkt te vrijblijvend te zijn. (...) De bereidheid om het aan te leren, is in de praktijk niet voldoende gebleken.”⁴

Unia stelt vast dat er geen gedegen monitoring of onderzoek is gebeurd naar de noodzaak en effectiviteit van de taalbereidheidsvoorwaarde in functie van de doelstelling van deze maatregel. De beschikbare gegevens zijn beperkt tot de jaarverslagen van het Agentschap Inspectie RWO – Afdeling Toezicht.

In de memorie van toelichting wordt bovendien niet ten gronde geargumenteerd over de noodzaak van de voorgestelde taalkennisvereiste. In hoeverre is een verplichting noodzakelijk omdat andere opties (zoals sensibiliseren) onvoldoende blijken? Hoe verhouden zich de betrokken sociale huurders tot de doelgroep van het Vlaamse inburgeringsbeleid? Komt de verplichting van niveau A1 tegemoet aan de verwachtingen ten aanzien van communicatie door de verhuurders? Etc. Op al deze vragen blijft men het antwoord schuldig.

Ook naar de toekomst toe voorziet het ontwerp van decreet geen onderzoek naar de doeltreffendheid en impact van de nieuwe maatregel.

Zeker in aangelegenheden waarin de proportionaliteit van de maatregel een belangrijk punt van aandacht vormt, is een degelijke kennis van zaken onontbeerlijk. Om een maatregel als de taalkennisvereiste te legitimeren is een degelijke kennis van de praktijk daarom noodzakelijk. Het ontbreken van elke basis om deze maatregel ten gronde te evalueren op haar doeltreffendheid, ondergraaft haar legitimiteit.

Unia beveelt aan om het beleid te baseren op degelijk onderzoek zodat de noodzaak en geschiktheid van de maatregel duidelijk en onderbouwd is. Dit omvat een evaluatie van de bestaande taalbereidheidsvoorwaarde en een onderzoek naar de meerwaarde van een taalkennisverplichting naast de bestaande hefbomen uit het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid.

5. VERMIJD STIGMATISERING

De memorie van toelichting stelt: “Vlaanderen loopt op die problemen overigens ook een groter risico dan andere taalgebieden in Europa omdat het Nederlands (...) een taal is die buitenlanders doorgaans niet machtig zijn en ook niet snel uit eigen beweging zullen leren.” (5)

⁴ Memorie van toelichting p.4

De beslissing tot de taalkennisvereiste gebeurde niet op een basis van feitelijke gegevens over de noodzaak van deze verplichtende maatregel. Een dergelijke aanpak werkt stigmatisering van anderstaligen in de hand en bevestigt de bestaande stereotypen over anderstaligen als zouden zij uit onwil niet bereid zijn om Nederlands te leren.

De European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) stelt hierover: *“ECRI wonders, therefore, about the actual effectiveness of measures which purport to integrate non-Dutch-speakers but which, according to representatives of the groups concerned (French-speaking Belgians and ethnic minorities in Flanders), serve rather to stigmatise non-Dutch-speakers by giving the impression that integration is entirely their responsibility and that, unless forced to do so, non-Dutch-speakers would never make the effort to learn Dutch.”*⁵.

Unia beveelt aan om de taalkennisvereiste op degelijk onderzoek te baseren en in een breder perspectief te plaatsen, zodat het stigmatiserende effect geneutraliseerd wordt en deze niet bijdraagt aan reeds bestaande en nefaste stereotypen.

6. OBJECTIVITEITSCRITERIUM

Het discriminatie-criterium, namelijk de kennis van het Nederlands, moet objectief gesteld en toegepast worden. Dat wordt nagegaan aan de hand van feitelijke vaststellingen en mag niet afhangen van persoonlijke, al te subjectieve, appreciatie. In het voorstel dat de Vlaamse regering heeft uitgewerkt, is het objectief karakter van de procedure problematisch.

Er wordt namelijk voorzien dat er geen sneltest wordt toegepast, maar dat de kennis van het Nederlands *“manifest duidelijk”* moet zijn⁶. Deze manier van werken voorziet geen garantie van objectiviteit. Er is immers een grote kans dat de inschatting geval per geval wordt gemaakt, en dat elke sociale verhuurder een verschillende maatstaf hanteert.

Unia beveelt aan dat het vastleggen van de taalkennis op een objectieve manier gebeurt. Het inschatten van de taalkennis behoort niet tot de competenties van de verhuurder en kan aanleiding geven tot een ongelijke behandeling afhankelijk van wie de intake doet en kan eventueel zelfs verschillen per huisvestingsmaatschappij. Een dergelijke aanpak vermijdt ook machtsmisbruik.

⁵ ECRI Report on Belgium (fourth monitoring cycle), CRI (2009), 80.

⁶ Nota aan de Vlaamse Regering, VR 2016 0807 DOC XXX, p. 3.

7. ADMINISTRATIEVE GELDBOETES EN WOONZEKERHEID

Het invoeren van een systeem van herhaaldelijke administratieve boetes is niet neutraal ten aanzien van de woonzekerheid van huurders. De kans is immers reëel dat deze herhaaldelijke boetes de facto zullen leiden tot verlies van woonzekerheid. Dit kan doordat de boetes leiden tot betaalproblemen of doordat huurders de sociale woning verlaten om niet langer geconfronteerd te worden met opeenvolgende boetes.⁷ Het kan ook een ontradend effect hebben op personen die recht hebben op een sociale huurwoning.

Dat dit niet louter hypothetisch is kan blijken uit een dossier uit 2013: “Gedwongen invorderingsprocedure via gerechtsdeurwaarder - dossier diende te worden afgesloten wegens oninvorderbaar (geen uitvoeringsmogelijkheden meer) - betrokkene verhuisde ondertussen naar een niet-sociale woning.”⁸

Het Grondwettelijk Hof stelde duidelijk dat gebrek van kennis van het Nederlands op zich geen aanleiding kan geven tot het uitsluiten van de huurder.⁹ Eventuele sancties moeten evenredig zijn met de hinder of de last die veroorzaakt wordt door de weigering om Nederlands te leren.¹⁰

De memorie van toelichting stelt echter: “De boete bedraagt minimum 25 en maximum 5000 euro. Er wordt over gewaakt dat de boete in verhouding is met de aard van de inbreuk (bv. gaat het om een eerste inbreuk, werd een inspanning geleverd, ...)”¹¹.

Unia beveelt aan om in het uitvoeringsbesluit voldoende elementen op te nemen die verhinderen dat het systeem van administratieve boetes de facto kan leiden tot het verliezen van de woning. Een voldoende monitoring van de maatregel moet hieraan ook aandacht besteden zodat het effect van de verplichting op de woonzekerheid goed kan opgevolgd worden.

Unia beveelt aan om bij het bepalen van de hoogte van de administratieve boete rekening te houden met de uitspraken van het Grondwettelijk Hof. De boetes mogen niet leiden tot het uitsluiten van de huurder en ze moeten evenredig zijn met de hinder of last die veroorzaakt wordt door het niet behalen van Nederlands niveau A1.

⁷ Vlaamse Woonraad, Advies over de inburgering en taalkennisvereiste in de sociale huur, advies 2016-16/8 09.2016, p. 6.

⁸ Schriftelijke vraag nr. 717, 13 september 2016, van Marc Hendrickx aan Liesbeth Homans. Het is niet duidelijk waarom de huurder verhuisde, maar dit toont aan dat een goede evaluatie en monitoring nodig is om de impact van de maatregel goed in te schatten.

⁹ Grondwettelijk Hof, *Ibid.*, B.34.4.

¹⁰ *Ibid.*, B.35.

¹¹ Memorie van Toelichting p.3.

8. INZETTEN OP LEEFBAARHEID

Unia onderschrijft het belang om de leefbaarheid van sociale wooncomplexen te verhogen. De vraag is in hoeverre de verplichting van een basistaalkennisniveau (A1) hier effectief aan zal bijdragen. In verschillende studies naar leefbaarheid in de woonomgeving komt Nederlands nooit naar voor als belangrijke determinant van deze leefbaarheid.¹² De kwaliteit van de woning en woonomgeving blijken cruciale factoren (bv. het gebrek aan degelijke akoestische isolatie, burenlawaai, vuilnis en de slechte staat van de woningen en de wijken).¹³

Verschillende studies tonen aan dat het verbeteren van de leefbaarheid op lokaal niveau moet gebeuren. En dat dit kan door een combinatie van een doordacht beleid rond 'sociale mix' en sociale omkadering.

*"De specifieke eigenheid van de doelgroep en de noden op het terrein vereisen dat het huisvesten van de doelgroep sociaal wordt omkaderd. De uitbouw van de sociale omkadering dient beleidsmatig te worden opgewaardeerd tot een volwaardige tweede pijler binnen de sociale huisvestingsopdracht. Los van de discussie wie de taak op zich moet nemen, de sociale huisvestingsmaatschappij of de welzijnssector, kan een goed uitgebouwde sociale omkadering de sociale samenhang en de leefbaarheid bevorderen."*¹⁴

Op basis van bestaand onderzoek kan men vraagtekens stellen bij de geschiktheid van de voorgestelde maatregel om het beoogde doel van leefbaarheid te bereiken.

Unia beveelt aan om vanuit het beleid gericht in te zetten op het verbeteren van leefbaarheid en dit te doen op basis van degelijk onderzoek. Dit betekent in de eerste plaats investeren in meer, gespreide en kwalitatieve sociale huisvesting. Daarnaast kan het beleid lokale actoren versterken om een lokaal leefbaarheidsplan op te maken dat o.a. inzet op sociale maatregelen die buurtbetrokkenheid versterken.

9. ALTERNATIEVEN VOOR VERPLICHTING

Andere Europese landen, zoals Frankrijk, Zweden, Tsjechië en Slowakije voorzien geen taalkennis- of taalbereidheidsvereiste voor sociale huurders. Dit betekent uiteraard niet dat deze landen geen belang hechten aan leefbaarheid, communicatie en integratie. Wel is het een indicatie dat het opleggen van een taalkennisvereiste niet absoluut noodzakelijk is om deze doelen te bereiken.

¹² bv. Haffner M. & Winters S. Woonindicatoren voor leefbaarheid, integratie en gelijke kansen, 2013.

¹³ Heylen K, Trasaert K. & Winters S. Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse Sociale Huisvesting, 2007.

¹⁴ Bervoets W. & Loopmans M. Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix', 2010, p. 87.

Over het verplichten en sanctioneren van personen om een taal te leren zegt het ECRI: “(...) *ECRI considers that imposing administrative sanctions or refusing access to social housing is not an appropriate way of persuading the persons concerned to learn a language or to attend integration classes and that positive incentives should be regarded as sufficient means of persuasion*”.¹⁵

De memorie stelt: “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.”¹⁶

Zoals reeds aangehaald is er geen onderzoek beschikbaar over de noodzaak of doeltreffendheid van een taalkennisverplichting om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken.

Unia beveelt aan om alternatieven voor de taalkennisverplichting grondig onder de loep te nemen. Indien een mix aan alternatieve maatregelen de vooropgestelde doelstellingen even goed (of beter) kan bereiken is het aangeraden niet tot verplichting over te gaan.

10. TAAL ALS ONDERDEEL VAN INTEGRATIE, WONEN ALS VOORWAARDE VOOR INTEGRATIE

Het bevorderen van kennis van de Nederlandse taal is een legitiem doel dat als dusdanig ook wordt opgenomen in het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid. Het aanleren van Nederlands is een integraal onderdeel van het inburgeringsprogramma. Het recht op wonen is daarentegen een grondrecht en het hebben van een woning is in de praktijk bovendien een voorwaarde om aan integratie in de maatschappij te kunnen beginnen.

De Vlaamse regering schrappt in het voorstel van decreet de inburgeringsbereidheid als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde en als huurdersverplichting. Het beleidsveld inburgering zal deze bereidheid integraal opvolgen. Bovendien leidt het tot een administratieve vereenvoudiging voor de sociale verhuurders.

Unia stelt zich de vraag waarom deze redenering niet doorgetrokken wordt. Ze is immers ook van toepassing op de voorgestelde taalkennisvereiste: ook de bereidheid om de taal te leren kan integraal opgevolgd worden vanuit het beleidsveld inburgering zonder dit te formuleren als een huurdersverplichting. De administratieve last die de nieuwe taalkennisvereiste stelt aan de sociale verhuurder, de huurder en de toezichthouder is bovendien aanzienlijk.

¹⁵ ECRI, *Ibid.*, 79.

¹⁶ Memorie van toelichting p.4.

ECRI merkt daarover op: *“ECRI considers that imposing administrative sanctions or refusing - or even withdrawing – access to a social right requires the introduction and operation of a whole battery of administrative procedures so that the authorities can check that people are complying with their obligations and, at the same time, ensure that the penalties applied are proportionate to the aim pursued and do not unduly restrict the exercise of individual rights such as the right to housing or the right to private and family life. In ECRI’s view, these administrative procedures call for human and financial resources which could be better employed providing incentives for integration. That is why ECRI encourages the authorities instead to offer incentive measures, whose aims are to encourage integration or the learning of a language, and among these measures, free courses which will be effective as long as they are fully suited to the needs of the persons concerned”.*

Unia beveelt aan om de taalkennisvereiste te schrappen als huurdersverplichting en de legitieme vraag tot aanleren van het Nederlands integraal op te volgen vanuit het beleidsveld inburgering. De Vlaamse regering kan via het Agentschap Integratie en Inburgering verhoogd inzetten op het werven van rechthebbenden voor het inburgeringstraject.

11. CONCLUSIE

Unia vindt het positief dat de taalbereidheidsvoorwaarde wordt geschrapt. Wat het invoeren van de taalkennisvereiste als huurdersverplichting betreft, erkent Unia dat deze maatregel het recht op een behoorlijke huisvesting minder aantast dan de taalbereidheidsvoorwaarde.¹⁷

Unia is van mening dat het aanleren van Nederlands in het kader van integratie in onze samenleving aangemoedigd moet worden. De communicatie tussen huurder en verhuurder, tussen mensen onderling en het verhogen van de leefbaarheid zijn doelstellingen die Unia onderschrijft.

Unia is evenwel geen voorstander van de taalkennisvereiste. De noodzaak en de effectiviteit van deze maatregel werd onvoldoende aangetoond en alternatieven zijn niet grondig bestudeerd. Bovendien vreest Unia dat de taalkennisvereiste in de praktijk tot verminderde woonzekerheid kan leiden.

12. CONTACT UNIA

Rik Reusen – rik.reusen@unia.be, 02 212 30 57

¹⁷ Arrest Raad van State p. 8.