

Vergaderjaar 2014–2015

34 000 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2015

Nr. 55

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2014

Hierbij beantwoord ik de vraag van het lid De Graaf (PVV), gedaan tijdens het ordedebat op 12 november 2014 (Handelingen II 2014/15, nr. 23, item 5), om een gedetailleerde uitleg te geven over de uitspraak van het Hof van Justitie EU in de zaak Dano (C-333/13). Dit naar aanleiding van het bericht «EU-hof: geen bijstand voor werkloze Roemeense» (Telegraaf.nl, 11 november 2014). Volledigheidshalve merk ik op dat het in de uitspraak geen bijstandsuitkering betrof, maar een bijzondere non-contributieve uitkering. Ik zal allereerst de feiten van de zaak weergeven. Vervolgens sta ik stil bij het begrip bijzondere non-contributieve uitkering en bij het arrest van het Hof van Justitie EU. Ten slotte geef ik de consequenties van de uitspraak aan.

Casus

Mevrouw Dano en haar in Duitsland geboren zoon hebben de Roemeense nationaliteit. Zij zijn uit Roemenië naar Duitsland gekomen en wonen daar in het appartement van een zus van mevrouw Dano. De zus voorziet in hun onderhoud. Mevrouw Dano ontvangt ten behoeve van haar zoon kinderbijslag en een maandelijks onderhoudsvoorschot van het bureau jeugdzorg. Mevrouw Dano heeft geen beroep geleerd en heeft noch in Duitsland, noch in Roemenië gewerkt. Niets wijst er op dat zij werk heeft gezocht. Mevrouw Dano vraagt voor haar en haar zoon bij het Jobcenter Leipzig uitkeringen van de basisvoorziening voor werkzoekenden aan. Deze aanvraag wordt afgewezen. De Duitse rechter heeft het Hof van Justitie EU hierover prejudiciële vragen gesteld.

Begrip bijzondere non-contributieve uitkering

De uitkering in kwestie (basisvoorziening voor werkzoekenden) is een zogenaamde bijzondere non-contributieve uitkering voor levenson-

derhoud. Bijzondere non-contributieve uitkeringen worden geregeld in artikel 70 van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en hoeven niet naar een andere lidstaat te worden geëxporteerd. Bijzondere non-contributieve uitkeringen zijn «bijzonder» omdat ze zowel kenmerken van bijstand als van socialeverzekeringen hebben. Er wordt voor deze uitkeringen geen premie betaald (non-contributief). De financiering vindt plaats uit de algemene middelen. De uitkeringen zijn bedoeld voor de extra, aanvullende of bijkomende dekking van socialeverzekeringsrisico's (zoals ziekte, invaliditeit of werkloosheid) en om de betrokken personen een minimum voor levensonderhoud te garanderen in verhouding tot de economische en sociale situatie van het betreffende land. In Nederland zijn dat de uitkeringen krachtens de Toeslagenwet. De uitkeringen kunnen ook bedoeld zijn om uitsluitend personen met een handicap een bijzondere bescherming te bieden die nauw aansluit bij hun sociale omstandigheden in de betrokken lidstaat. In Nederland zijn dat de uitkeringen krachtens de Wajong.

Arrest Hof van Justitie EU in de Dano zaak

Het Hof van Justitie EU heeft op 11 november 2014 uitspraak gedaan over de vraag of economisch niet-actieve EU-burgers zoals mevrouw Dano die naar een andere lidstaat gaan om een bijzondere non-contributieve uitkering voor levensonderhoud te ontvangen of om werk te zoeken, uitgesloten mogen worden van die uitkering.

Het Hof van Justitie EU verklaart voor recht dat op bijzondere non-contributieve uitkeringen de gelijke behandelingsbepaling (artikel 4) van Verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing is. Maar het Hof van Justitie EU overweegt verder dat een burger van de Unie zich er alleen op kan beroepen gelijk te worden behandeld als een onderdaan van het gastland, indien zijn verblijf op het grondgebied van het gastland voldoet aan de voorwaarden van de Burgerschapsrichtlijn 2004/38/EG.

De Burgerschapsrichtlijn geeft regels voor het verblijfsrecht van EU-burgers:

- Alle EU-burgers hebben het recht in een andere lidstaat te verblijven.
- Gedurende de eerste drie maanden van het verblijf kent Nederland, op grond van artikel 24, tweede lid, van de Burgerschapsrichtlijn, aan EU-burgers gedurende de eerste drie maanden van het verblijf geen bijstand toe.
- Met betrekking tot EU-burgers die langer dan drie maanden, maar korter dan vijf jaar in een andere lidstaat verblijven, wordt in de richtlijn onderscheid gemaakt tussen economisch actieven en economisch niet-actieven. Voor economisch niet-actieve EU burgers geldt dat zij alleen een verblijfsrecht hebben als zij over voldoende bestaansmiddelen beschikken. Een beroep op bijstand of op een bijzondere non-contributieve uitkering door een economisch niet-actieve EU-burger kan gevolgen hebben voor zijn of haar verblijfsrecht. Dit is om te voorkomen dat zij tijdens hun verblijf ten laste komen van het socialebijstandstelsel van het gastland (artikel 7, eerste lid 1, onder b, van de Burgerschapsrichtlijn).
- Ten slotte hebben EU-burgers die langer dan vijf jaar onafgebroken in een andere lidstaat verblijven een permanent verblijfsrecht. Een beroep op bijstand of op een bijzondere non-contributieve uitkering kan in dat geval geen gevolgen meer hebben voor het verblijfsrecht.

Mevrouw Dano, die langer dan drie maanden maar korter dan vijf jaar in Duitsland verblijft, voldoet niet aan de voorwaarden voor een verblijfsrecht op grond van de Burgerschapsrichtlijn, omdat ze niet beschikt over

voldoende middelen van bestaan. Wanneer een niet-actieve EU-burger zoals mevrouw Dano zich zou kunnen beroepen op het beginsel van non-discriminatie zou dat, aldus het Hof, indruisen tegen de doelstelling van de richtlijn die beoogt te voorkomen dat EU-burgers die onderdaan zijn van een andere lidstaat een onredelijke belasting voor het socialebijstandsstelsel van het gastland vormen. Wel moet in elk individueel geval bepaald worden of iemand al dan niet beschikt over voldoende bestaansmiddelen. Bij die beoordeling blijft een aangevraagde uitkering buiten beschouwing.

Consequenties uitspraak

Dit arrest draagt bij aan het voorkomen van een beroep op uitkeringen door niet-actieve EU-burgers. Het recht op een bijzondere non-contributieve uitkering mag volgens het Hof voor een niet-actieve EU-burger afhankelijk gesteld worden van een verblijfsrecht op grond van de Burgerschapsrichtlijn. Hoewel de uitspraak van het Hof van Justitie EU alleen betrekking heeft op een bijzondere non-contributieve uitkering geldt hetzelfde voor een bijstandsuitkering. Voor de bijstandsuitkering is dit geregeld in de Burgerschapsrichtlijn. Er is geen sprake van een verblijfsrecht op grond van de Burgerschapsrichtlijn, als een niet-actieve EU-burger over onvoldoende middelen van bestaan beschikt. De toetsing of sprake is van een verblijfsrecht mag plaatsvinden voorafgaande aan de toekenning van een uitkering. Als iemand niet beschikt over een verblijfsrecht op grond van de Burgerschapsrichtlijn kan een bijzondere non-contributieve uitkering of een bijstandsuitkering worden geweigerd. De Nederlandse Wet werk en bijstand en de bijzondere non-contributieve uitkeringen waarvoor als voorwaarde geldt dat iemand over een verblijfsrecht dient te beschikken, zijn in lijn met deze uitspraak.

De uitspraak van het Hof in de zaak Dano is in lijn met het bij de bijstand gevoerde beleid. Op dit moment worden de mogelijkheden voor een effectievere inzet van de beoordelingsprocedure bij een aanvraag voor bijstand door een EU-burger onderzocht. De voorliggende uitspraak van het Hof zal hierbij worden betrokken. Tevens zullen de consequenties van de uitspraak worden bezien voor de beoordelingsprocedure bij een aanvraag voor de bijzondere non-contributieve uitkering.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher