Universiteit Antwerpen

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

De juridische krijtlijnen voor een verblijfs(duur)-voorwaarde voor sociale uitkeringen

Reference:
Verschueren Herwig.- De juridische krijtlijnen voor een verblijfs(duur)-voorwaarde voor sociale uitkeringen
Rechtskundig weekblad - ISSN 1782-3463 - 19(2020-2021), p. 722-742
To cite this reference: https://hdl.handle.net/10067/1745860151162165141

uantwerpen.be
Institutional repository IRUA

De juridische krijtlijnen voor een verblijfs(duur)-voorwaarde voor sociale uitkeringen

Herwig VERSCHUEREN
Gewoon hoogleraar Universiteit Antwerpen

Samenvatting

Naar aanleiding van een aantal recente wetswijzigingen, wetsvoorstellen en arresten van het Grondwettelijk Hof onderzoekt deze bijdrage de juridische grenzen van de invoering van een voorwaarde die verband houdt met het verblijfsstatuut of de verblijfsduur voor het recht op sociale uitkeringen. Hierbij analyseren we de juridische bezwaren zoals die volgen uit de Grondwet, het Unierecht en de internationale verplichtingen van België en de EU.

I. Inleiding

1. In de voorbije jaren werden er herhaaldelijk pogingen ondernomen om het recht op bepaalde sociale uitkeringen te onderwerpen aan het hebben van een voldoende band met België of Vlaanderen. Zo werd onder de zogenaamde "Zweedse coalitie" voor het recht op de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap (IVT) de voorwaarde ingevoegd dat de aanvrager ten minste tien jaar een werkelijk verblijf in België moet hebben gehad. Recenter werd het opnemen van een gelijkaardige voorwaarde voor bepaalde uitkeringen in de Vlaamse sociale bescherming politiek afgesproken in het Vlaamse regeerakkoord van 2019. Ook in het federale parlement werden opnieuw voorstellen in die zin ingediend of voorstellen die het recht op de betrokken uitkering verbinden aan een duurzaam of onbeperkt verblijfsrecht. We kunnen verwachten dat de discussie over deze en gelijkaardige voorstellen in de nabije toekomst verder gevoerd zal worden.

De invoering van zulke voorwaarden is reeds op een aantal juridische bezwaren gebotst. Zo heeft het Grondwettelijk Hof tot tweemaal toe de invoering van een tienjarige verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO en de IVT vernietigd. Daarnaast zijn er nog andere juridische argumenten in te brengen tegen zulke voorwaarden, vooral vanuit het Unierecht en het internationale recht.

2. In deze bijdrage maken we een analyse van deze juridische bezwaren en geven we daarmee ook aan binnen welke grenzen dergelijke voorwaarden eventueel kunnen worden ingevoerd. We baseren dit onderzoek hoofdzakelijk op de rechtspraak van de hoogste rechtscolleges, in het bijzonder het Grondwettelijk Hof, het Hof van Justitie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. We gaan eerst in op de juridische gronden op basis waarvan het Grondwettelijk Hof de invoering van een verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO en de IVT heeft vernietigd, meer bepaal de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. en de regel inzake de samentelling van tijdvakken van wonen in de Europese socialezekerheidsverordening 883/2004 (deel II). Vervolgens onderzoeken we welke andere juridische instrumenten beperkingen kunnen opleggen aan dergelijke voorwaarden (deel III). We gaan hierbij in op het Unierecht inzake het vrije verkeer van personen en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, waar zowel Unieburgers als derdelanders een beroep op kunnen doen. We zullen ook het belang en de betekenis van een aantal internationale normen belichten, zoals internationale overeenkomsten die door de Unie werden gesloten, het

EVRM en het Europees Sociaal Handvest. In het licht van deze analyse bespreken we tenslotte een aantal recente voorstellen die een tienjarige of een andere verblijfsvoorwaarde willen invoeren voor het recht op een sociale uitkering (deel IV).

Het is de bedoeling van deze analyse om aan te geven binnen welke juridische krijtlijnen het debat hierover gevoerd zou moeten worden.

II. De vernietiging van de verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO en de IVT

A. Voorgeschiedenis

3. Een belangrijke bijdrage tot de discussie over de juridische krijtlijnen waarbinnen verblijfsvoorwaarden of verblijfsduurvoorwaarden kunnen worden ingevoerd voor de toekenning van sociale rechten, werd geleverd door de betwisting voor het Grondwettelijk Hof van de recente invoering van een dergelijke voorwaarde voor de toekenning van de IGO en de IVT. Het ging om de voorwaarde dat de aanvrager ten minste tien jaar, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, een werkelijk verblijf in België moet hebben gehad. Voor wat de IGO betreft, werd deze voorwaarde door de wet van 27 januari 2017 [1] ingevoerd in artikel 4 van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO-wet). Wat de IVT betreft, werd deze voorwaarde in artikel 4 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap ingevoerd via artikel 23 van de wet van 26 maart 2018 betreffende de versterking van de economische groei en de sociale cohesie.[2]

4. De IGO is een uitkering die aan personen die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt een minimaal inkomen moet garanderen en dus een aanvulling betekent op andere inkomens, in het bijzonder op een ouderdomspensioen. Het recht op een IGO is niet afhankelijk van het vervuld hebben van bepaalde verzekeringstijdvakken of tijdvakken van tewerkstelling. Er bestaat voor het recht op de IGO geen bijdrageverplichting. De IVT kadert in de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap die voorziet in drie soorten uitkeringen: de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT), de integratietegemoetkoming (IT) en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden (THB). Het recht op deze tegemoetkomingen is onderworpen aan een aantal algemene voorwaarden. De IVT kan enkel worden toegekend aan personen die op het ogenblik van het indienen van de aanvraag de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt, maar nog geen 65 jaar oud zijn. Voor de IVT wordt het criterium verdienvermogen gehanteerd, wat betekent dat een persoon recht heeft op de IVT wanneer er vastgesteld is dat zijn lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van zijn beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen. Het recht op beide uitkeringen is afhankelijk van het hebben van het hoofdverblijf in België.

5. Het personele toepassingsgebied van de IGO en de IVT was in het begin beperkt tot Belgen, maar werd in de loop der jaren telkens uitgebreid om tegemoet te komen aan de Europese en internationale verplichtingen van België.[3] Zo werd onder meer door artikelen

[1] *BS* 6 februari 2017.

[2] *BS* 30 maart 2018, ed. 2. Deze wet was gebaseerd op een wetsvoorstel van 31 januari 2018 dat werd ingediend door een aantal leden van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (*Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2922/001). Dit wetsvoorstel nam de tekst over van een eerder wetsontwerp dat de regering had ingediend op 11 december 2017 (*Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/001). De voorbereidende werken van en de parlementaire discussies over deze wet betreffen zowel het wetsvoorstel als het wetsontwerp.

[3] Zie over deze evolutie ook GwH 23 januari 2019, nr. 6/2019 (verder "IGO-arrest" genoemd), ov. B.3.1. tot B.3.4. en GwH 12 maart 2020, nr. 41/2020 (verder "IVT-arrest" genoemd), ov. B.3.1. en B.3.2. Het

43 en 44 van de wet van 20 juli 1991[4] de toen geldende voorafgaande verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar geschrapt om de IGO-wet en de wet van 27 februari 1987 in overeenstemming te brengen met het Unierecht, meer bepaald met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, waarop een beroep kan gedaan worden door binnen de Unie migrerende Unieburgers en hun familieleden.[5]

6. Reeds bij de discussie over de voorstellen tot invoering van deze verblijfsduurvoorwaarde werd er gewezen op een aantal juridische bezwaren. In haar advies bij het wetsontwerp van de wet tot wijziging van de IGO-wet was de Afdeling Wetgeving van de Raad van State van oordeel dat deze verblijfsduurvoorwaarde een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau zou teweegbrengen. Zo'n aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau moet omwille van de *standstill*-verplichting die volgt uit artikel 23 Gw. gemotiveerd worden door redenen van algemeen belang. Zo'n motivering ontbrak in het voorontwerp. Tevens wees de Afdeling Wetgeving op de mogelijke strijdigheid van de toepassing van deze voorwaarde op Unieburgers met het Unierecht.[6] In haar advies over de invoering van een verblijfsduurvoorwaarde voor de toekenning van de IVT kwam de Afdeling Wetgeving van de Raad van State tot dezelfde conclusie, verwijzend naar haar eerder advies over de IGO.[7]

7. Als antwoord hierop verklaarde de regering in de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de IGO-wet dat de invoering van deze voorwaarde de bedoeling had om de band tussen de gerechtigden en België te versterken, en om de kostenevolutie van deze uitkering onder controle te houden. De regering wees er op dat in de afgelopen 10 jaar deze kosten waren verdubbeld en dat het aantal gerechtigden met 24% was gestegen. De regering argumenteerde ook dat deze uitkering enkel gefinancierd wordt door belastingen en niet door het betalen van sociale bijdragen.[8] In antwoord op een parlementaire vraag, waarnaar het Grondwettelijk Hof uitdrukkelijk verwijst in het IGO-arrest (ov. B.4.2.), had de minister van Pensioenen het zo verwoord: "*Ons land dient een hoog niveau aan bescherming te garanderen aan zijn inwoners, maar het is onaanvaardbaar dat bepaalde personen zich in België komen vestigen enkel met de bedoeling om van zijn sociale voordelen te genieten. Het is des te moeilijker te begrijpen dat een persoon die nooit in België heeft gewoond of zelfs nooit in België heeft gewerkt, een uitkering kan krijgen die soms hoger ligt dan het pensioen van vele Belgische zelfstandigen of werknemers die sociale bijdragen hebben betaald tijdens*

Grondwettelijk Hof benadrukt dat deze uitbreidingen noodzakelijk waren omwille van de internationale verplichtingen van België. Zie over deze evolutie tevens: S. BOUCKAERT, "Grondrechten en de minimumvoorziening. In welke mate zijn verschillen in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatus nog toegelaten?" in A. VAN REGENMORTEL en H. VERSCHUEREN (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 2016, 351-398; M. DUMONT en N. MALMENDIER, *Les personnes handicapés,* Mechelen, Wolters Kluwer, 2019, 540 p.; D. TORFS, "De vreemdeling en het recht op sociale bijstand", *TSR* 2013, 33-74; G. VAN LIMBERGHEN, "Toegang van buitenlanders tot een gewaarborgd minimuminkomen: het verhaal van de geit en de kool", in R. DE CORTE e.a. (eds.), *De taal is gans het recht. Liber Amicorum Willy van Eeckhoutte*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2018, 151-168 en H. VERSCHUEREN, "De nieuwe verblijfsduurvoorwaarde voor de toekenning van de inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap: juridisch drijfzand", *JTT* 2018, 402-403.

[4] *BS* 1 augustus 1991.

[5] Er liep destijds een inbreukprocedure tegen België over deze verblijfsduurvoorwaarde. Deze procedure heeft geleid tot het arrest van het Hof van Justitie 10 november 1992 waarbij dit Hof de toen geldende voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf in België voor de toekenning van de tegemoetkoming aan mindervaliden als strijdig heeft bevonden met het Unierecht inzake het vrije verkeer van werknemers: HvJ 10 november 1992, C-326/90, *Commissie/België,* ECLI:EU:C:1992:419.

[6] Advies Afdeling Wetgeving RvS nr. 59.786/1/V van 16 augustus 2016, *Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2141/001, 20.

[7] Advies Afdeling Wetgeving RvS nr. 62.368/1/2/3/4/ van 1 december 2017, *Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2839/001, 526-529.

[8] Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2141/001, 4-6.

hun volledige loopbaan".[9]

In de Memorie van Toelichting bij de aanpassing van de IVT-wet verwees de regering naar gelijkaardige argumenten. De regering was van oordeel dat het Europese Unierecht wel degelijk zou toelaten om zo'n verblijfsduurvoorwaarde toe te passen op migrerende Unieburgers en dat budgettaire redenen en het tegengaan van het zogenaamde "welvaartstoerisme" en fraude, redenen van algemeen belang zijn die deze voorwaarde zouden rechtvaardigen.[10]

In deze Memories van Toelichting werden in ieder geval geen gedetailleerde cijfers gegeven over het aantal personen die omwille van het verkrijgen van het recht op de IGO of de IVT naar België zouden zijn gekomen, over de evolutie van het aantal nieuwkomers die gerechtigd zijn op deze uitkeringen of over de besparing die deze maatregel zou opleveren.

Bij de parlementaire behandeling werd er opnieuw verwezen naar eventuele strijdigheid met het Unierecht en naar de afwezigheid van precieze gegevens over de omvang van het eventuele "sociale toerisme".[11] Ook de Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap heeft in een advies gewezen op de strijdigheid van deze voorwaarde voor de IVT met het Europese Unierecht en betwijfelt of er veel misbruik is door migrerende Unieburgers.[12]

B. Vernietiging van de verblijfsduurvoorwaarde door het Grondwettelijk Hof

8. Tegen de invoering van de tienjarige verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO en de IVT werd er telkens een verzoek tot vernietiging ingediend bij het Grondwettelijk Hof door de "Ligue des Droits de l'Homme". Deze had hierbij de strijdigheid van deze voorwaarde met de Grondwet, het Europese Unierecht en het EVRM ingeroepen. Tot tweemaal toe heeft het Grondwettelijk Hof de invoering van deze voorwaarde vernietigd. Wat de IGO betreft, gaat het om het arrest van 23 januari 2019 en wat de IVT betreft om het arrest van 12 maart 2020.[13]

Deze twee arrestens zijn voor wat de juridische motivering betreft zeer gelijklopend. Opvallend is hierbij dat het Hof niet systematisch de door de verzoekende partij ingeroepen middelen heeft onderzocht, maar onmiddellijk ingaat op het tweede middel dat werd ingeroepen, met name de strijdigheid met de *standstill*-verplichting uit artikel 23 Gw. Het Hof komt tot het besluit dat er inderdaad sprake is van deze strijdigheid en voegt er, ten overvloede, nog aan toe dat deze voorwaarde ook in strijd is met de verplichting tot samentelling van tijdvakken van wonen in artikel 6 verordening 883/2004.[14] Omdat de gegrondheid van deze twee middelen reeds voldoende was om tot een volledige vernietiging van deze verblijfsduurvoorwaarde over te gaan, heeft het Grondwettelijk Hof de andere middelen, die vooral gebaseerd waren op verbod van discriminatie in het Unierecht en het

---

[9] *Vr. en Antw.* Kamer 2015-16, nr. 54-089, 274.
[10] Memorie van Toelichting, *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/001, 184-190.
[11] Zie voor wat de IGO betreft: *Parl. St.* Kamer, 2016-17, nr. 54-2141/002 en voor wat de IVT betreft: *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/012, 81-84.
[12] Advies nr . 2017/17 van 20 november 2017, te vinden op: http://ph.belgium.be/nl/adviezen/advies-2017-17.html.
[13] Zie voetnoot 3.
[14] Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Pb.L.* 7 juni 2004, afl. 200, 1, zoals gewijzigd door Verordening (EG) nr. 988/2009 van 16 september 2009, *Pb.L.* 30 oktober 2009, afl. 284, 43 en Verordening (EU) nr. 465/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012, *Pb.L.* 8 juni 2012, afl. 149, 4 (verder "verordening 883/2004" genoemd).

internationale recht, niet verder onderzocht.[15] We gaan nu verder in op deze twee door het Grondwettelijk Hof onderzochte gronden.

1° De standstill-verplichting uit artikel 23 Grondwet

9. In zijn twee arresten onderzocht het Grondwettelijk Hof op de eerste plaats de strijdigheid met de *standstill*-verplichting uit artikel 23 Gw. Artikel 23 Gw. bepaalt dat eenieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de onderscheiden wetgevers, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten onder meer het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt niet wat die rechten impliceren. Het drukt enkel het beginsel uit.[16] De wetgevers beschikken over een ruime appreciatiebevoegdheid voor wat het sociaaleconomisch beleid betreft en het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van elke wetgever om de maatregelen te bepalen die hij adequaat en opportuun acht om dit beleid vorm te geven. Het Grondwettelijk Hof gaat enkel na of de genomen maatregel redelijk verantwoord is.[17] Artikel 23 Gw. vereist niet dat deze rechten door de wetgever voor ieder individu op dezelfde manier moeten worden gewaarborgd, op voorwaarde dat voor het onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat.[18] Dit is een impliciete verwijzing naar de toepassing van de artikelen 10 en 11 Gw.[19]

Uit artikel 23 Gw. volgt een *standstill*-verplichting die inhoudt dat de wetgever het bestaande beschermingsniveau van sociale rechten niet aanzienlijk mag afbouwen, tenzij deze vermindering van het beschermingsniveau gerechtvaardigd kan worden door redenen van algemeen belang.[20] Dat deze verplichting ook geldt in het kader van sociale bijstand en dus ook van toepassing is op minimumvoorzieningen zoals de tegemoetkoming aan personen met een handicap, was vroeger al gebleken uit verschillende arresten van het Grondwettelijk Hof[21], de Raad van State[22] en het Hof van Cassatie.[23]

---

[15] Zie IGO-arrest, ov. B.11 en IVT-arrest, ov. B.11.

[16] IGO-arrest, ov. B.6.1. en IVT-arrest, ov. B.6.1. Zie voordien onder meer GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, ov. B.36.1; GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, ov. B.6.1. en GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, ov. B.17.1

[17] Zie bijv. GwH 26 april 2007, nr. 66/2007, ov. B.10.4.; GwH 18 juli 2018, nr. 104/2018, ov. B.6.1. e.v. en GwH 5 december 2019, nr. 195/2019, ov. B.13.

[18] GwH 27 juli 2011, nr. 135/2011, ov. B.8.1. en GwH, 30 juni 2014, nr. 95/2014, ov. B.36.3..

[19] Voor een recente analyse van de betekenis van artikel 23 Gw. zie: J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar. Deel I. Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 432-473 en M. VRANCKEN, "Constitution, dignité humaine et pauvreté" in M.-F. RIGAUX en F. DAOUT (eds.) *Le droit face aux pauvres. Recht tegenover armen,* Brugge, die Keure, 2020, 179-200.

[20] IGO-arrest, punt B.6.2. en IVT-arrest, ov. B.6.2.. Zie voordien onder meer: GwH 17 maart 2016, nr. 42/2016, ov. B.13.1.; GwH 13 oktober 2016, nr. 130/2016, ov. B.15.1. en GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, ov. B.17.2 en B.65.1. Zie voor een uitgebreide bespreking van de *standstill*-verplichting bij artikel 23 Gw. (en de veelvuldige verwijzingen naar andere rechtsleer): D. DUMONT, "Le 'droit à la sécurité sociale' consacré par l'article 23 de la Constitution : quelle signification et quelle justiciabilité ?" in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, 2017, 68-97 en de analyse van deze auteur naar aanleiding van het IGO-arrest: D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré », *JT* 2019, 601-611 en 622-628. Zie tevens L. GOOSSENS, « Het grondrecht op sociale zekerheid en sociale bijstand: dammen tegen de afbouw van de sociale welvaartsstaat?", *RW* 2014-15, 804-811; F. LAMBINET, "Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage: quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de Cassation le 5 mars 2018 », *Soc. Chron* 2020, 101-110 en J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar. Deel I. Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Brugge, die Keure, 2019, 444-447.

[21] Zie bv. Arbitragehof 27 november 2002, nr. 169/2002, B.6.5. en GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, B.6.2.

[22] RvS 23 september 2011, nr. 215.309.

[23] Cass. 15 december 2014, *Arr.Cass.* 2014, afl. 12, 2968.

10. Opdat er sprake kan zijn van een schending van de *standstill*-verplichting moet er dus een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau hebben plaatsgevonden.[24] In het IGO-arrest en het IVT-arrest constateert het Grondwettelijk Hof dat dit door de invoering van de verblijfsduurvoorwaarde inderdaad het geval is. Het feit dat deze voorwaarde betekent dat een bepaalde categorie van personen geen recht meer heeft op de IGO of de IVT, is voldoende om te kunnen spreken van een aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming voor deze personen. Het argument dat het bedrag noch de betalingsvoorwaarden van deze uitkeringen wordt/worden gewijzigd, doet voor het Grondwettelijk Hof niets af aan deze conclusie, evenmin als het argument dat de personen die geen recht meer zouden hebben op de IVT een beroep kunnen doen op het recht op maatschappelijke integratie.[25]

11. De *standstill*-verplichting is echter niet absoluut. Een vermindering in beschermingsniveau kan gerechtvaardigd worden door een doelstelling van algemeen belang. De Belgische regering had na voormelde adviezen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State een aantal argumenten ter verantwoording opgenomen in de memorie van toelichting.[26] Op basis daarvan onderzocht het Grondwettelijk Hof of de achteruitgang van de bescherming voldoende verantwoord werd door redenen van algemeen belang. Wat het bestaan van een doelstelling van algemeen belang betreft, had het Grondwettelijk Hof in het verleden reeds als legitiem doel aanvaard: het vrijwaren van het bestaande systeem van sociale bescherming[27], het saneren van de openbare financiën [28] en het vermijden van sociale fraude.[29] In het IGO-arrest en het IVT-arrest verwijst het Grondwettelijk Hof naar de door de Belgische regering aangehaalde redenen van algemeen belang, met name het creëren van een voldoende band met België, het onder controle houden van de kostenevolutie en het tegengaan van misbruiken en "sociaal toerisme".[30]

12. In zijn antwoord op de argumenten van de Belgische regering verwijst het Grondwettelijk Hof in het IGO-arrest naar de reeds bestaande voorwaarden om recht te kunnen hebben op een IGO, met name het bezitten van de Belgische nationaliteit, het beroep kunnen doen op internationale verbintenissen die België heeft aangegaan, of het recht hebben op een rust- of overlevingspensioen krachtens een Belgische regeling (voor sommige categorieën op basis van een bewezen minimale loopbaan in België). Bovendien moet de betrokkene zijn/haar hoofdverblijf in België hebben, wat betekent dat het werkelijke centrum van zijn/haar belangen in België gevestigd moet zijn. Het Hof wijst erop dat de nieuw ingevoerde verblijfsduurvoorwaarde cumulatief is met de reeds voordien bestaande vereisten.[31]

13. Terloops vermeldt het Grondwettelijk Hof dat voor het bekomen van een verblijfsrecht, vreemdelingen in beginsel over voldoende bestaansmiddelen en huisvesting moeten beschikken, zonder een beroep te doen op sociale voorzieningen.[32] Hiermee lijkt het Hof te suggereren dat het verblijfsrecht op zich reeds een beperking betekent voor de toegang

---

[24] Advies Afdeling Wetgeving Raad van State nr. 62.368/1/2/3/4/ van 1 december 2017, *Parl. St.* Kamer 2017-18, nr. 54-2839/001, 528.

[25] IGO-arrest, ov. B.8 en IVT-arrest, ov. B.8. Het recht op maatschappelijke integratie betekent dat deze personen eventueel financiële ondersteuning zouden kunnen krijgen van de OCMW's.

[26] Zie hoger randnummer 8.

[27] Zie onder meer GwH 30 juni 2014, nr. 95/2014, ov. B.37 en GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, ov. B.20.1.

[28] Zie onder meer: GwH 30 november 2017, nr. 135/2017, ov. B.20.1 en B.22.2.

[29] GwH 1 oktober 2015, nr. 133/2015, ov. B.9.1. en B.9.4.

[30] IGO-arrest, ov. B.4.2. en IVT-arrest, ov. B.4.2.

[31] IGO-arrest, ov. B.9.2, B.9.3. en B.9.5.

[32] IGO-arrest, ov. B.9.4. en IVT-arrest, ov. B.9.5. Het gebruik van het begrip "sociale voorzieningen" is erg verwarrend. In de enge zin zou het kunnen gaan om zaken als huisvesting of thuishulp. In de brede zin zou het ook om sociale uitkeringen kunnen gaan. Het Grondwettelijk Hof specificeert dit begrip echter niet verder.

tot sociale uitkeringen voor vreemdelingen.[33] Dit is evenwel een erg algemene en daardoor onnauwkeurige formulering van het geldende verblijfsrecht. Een bestaansmiddelenvereiste kan bijvoorbeeld niet worden toegepast op economisch actieve Unieburgers en hun familieleden.[34] Op economisch niet-actieve Unieburgers kan er in beginsel wel een bestaansmiddelenvereiste worden toegepast, maar met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel en de eventuele toepassing van een behoefteanalyse.[35] Hetzelfde geldt voor de gezinshereniging met zogenaamde statische Belgen (Belgen die geen gebruik hebben gemaakt van het vrije verkeer van personen binnen de EU).[36] Voor derdelanders en gezinshereniging met derdelanders geldt er in beginsel wel een bestaansmiddelenvereiste, maar een aantal categorieën zijn daarvan vrijgesteld of er gelden voor hen specifieke bepalingen.[37] Bovendien blijkt uit recente rechtspraak van de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen dat voor het onderzoek naar het beschikken over voldoende bestaansmiddelen bij gezinshereniging met statische Belgen of met derdelanders de inkomsten uit een IGO of een IVT in rekening gebracht moet worden om uit te maken of iemand over voldoende bestaansmiddelen beschikt.[38] [39]

14. Het Grondwettelijk Hof aanvaardt verder dat, gelet op het niet-contributieve karakter van de IGO, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd, de wetgever deze uitkering inderdaad afhankelijk kan stellen van het bestaan van een voldoende sterke band met België en dat het streven naar het beheersen van de budgettaire kosten een legitieme doelstelling vormt. Maar, voegt het Grondwettelijk Hof eraan toe, er moet ook rekening gehouden worden met het feit dat de IGO een minimumvoorziening is die slechts aan de minder gegoeden kan worden toegekend.

Het Hof is evenwel niet overtuigd dat de verblijfsduurvoorwaarde geschikt is om deze doelstellingen te kunnen bereiken en formuleert het als volgt: "*Er valt niet in te zien in welk opzicht de voorwaarde van een werkelijk verblijf van ten minste tien jaar in België, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, in om het even welke fase van het leven van de IGO-gerechtigde, een voldoende band met België en zijn sociale stelsel aantoont, toelaat « sociale shopping » tegen te gaan of aantoont dat de gerechtigde met zijn activiteit heeft bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid, zoals de wetgever het wenste. Het blijkt evenmin in welk opzicht de ontstentenis van de bestreden verblijfsvoorwaarde de verklaring zou vormen voor de verhoging van de budgettaire kosten van de IGO, aangezien in de parlementaire voorbereiding ook wordt verwezen naar andere factoren zoals bijvoorbeeld de vergrijzing van de bevolking of de wijzigingen in de pensioenwetgeving*."[40]

15. In het IVT-arrest hanteert het Grondwettelijk Hof een gelijkaardige redenering. In antwoord op de argumenten van de Belgische regering dat de verblijfsduurvoorwaarde

[33] IGO-arrest, ov. B.9.4.
[34] Zie art. 40, §4, eerste lid, 1° Vw en art. 42*bis,* §2 Vw.
[35] Zie art. 40, §4, tweede lid Vw.; art. 40*bis,* §4, tweede lid Vw. en art. 42, §1 Vw.
[36] Art. 40*ter,* §2 Vw. en art. 42, §1 Vw.
[37] Zie art. 10, §2 en §5 Vw. en art. 10*bis,* §1tot 4 Vw. Zie voor de specifieke voorwaarden met betrekking tot een aantal bijzondere categorieën van vreemdelingen: art. 15, §3 Vw. (langdurig ingezetenen); art. 58 (studenten); art. 61/10 e.v. Vw. (onderzoekers); art. 61/25-1 e.v. Vw. (arbeidsmigranten); art. 61/25 e.v. Vw. (hooggekwalificeerde werknemers – Blauwe kaart) en art. 61/29 e.v. Vw. (seizoenarbeiders).
[38] Zie onder meer RvS 12 februari 2019, nr. 243.676; RvS 18 maart 2019, nr. 243.962; RvV 30 augustus 2019, nr. 225.447 en RvV 21 februari 2020, nr. 232.987 en RvV 21 februari 2020, nr. 232.988.
[39] Zie voor meer details hierover: L. DENYS, *Overzicht van het vreemdelingenrecht,* 4de uitg., Heule, INNI, 2019; M. QUENE, "Het bestaansmiddelenvereiste voor gezinshereniging met statische Belgen: recente ontwikkelingen", *T.Vreemd.* 2020, 208-219 en H. VERSCHUEREN, "Recht op sociale minimumuitkeringen en op verblijf voor economisch niet-actieve migrerende Unieburgers: vrij verkeer of "uitkeringstoerisme"?", *TSR* 2016, 327-336.
[40] IGO-arrest, ov. B.9.7.

noodzakelijk is om een voldoende band met België te kunnen aantonen en ook om de stijging van de budgettaire kost en de misbruiken te kunnen aanpakken, verwijst het Hof ook naar de reeds bestaande voorwaarden om recht te hebben om een IVT, zoals de nationaliteitsvereisten die voortvloeien uit de internationale verplichtingen van België en het hebben van het hoofdverblijf in België. Al deze voorwaarden zijn cumulatief met de nieuw ingevoerde verblijfsduurvoorwaarde. Ook in dit arrest beschouwt het Grondwettelijk Hof het willen creëren van een voldoende band met België, omwille van het niet-contributieve karakter van deze uitkering, en het beheersen van de budgettaire kosten, als legitieme doelstellingen.[41] Maar het Hof voegt eraan toe: "*Er valt niet in te zien in welk opzicht de voorwaarde van een werkelijk verblijf van ten minste tien jaar in België, waarvan ten minste vijf jaar ononderbroken, in om het even welke fase van het leven van de gerechtigde op de inkomensvervangende tegemoetkoming, een voldoende band met België en zijn sociale stelsel aantoont, toelaat «sociale shopping » tegen te gaan of aantoont dat de gerechtigde met zijn activiteit heeft bijgedragen aan de financiering van de sociale zekerheid, zoals de wetgever het wenste. Het blijkt evenmin in welk opzicht de ontstentenis van de bestreden verblijfsvoorwaarde de verklaring zou vormen voor de verhoging van de budgettaire kosten van de inkomensvervangende tegemoetkoming, aangezien ook kan worden verwezen naar andere factoren zoals de opeenvolgende wettelijke uitbreidingen van het personeel toepassingsgebied*."[42]

In beide arresten komt het Hof dan tot het besluit dat de aanzienlijke vermindering van het geboden beschermingsniveau niet verantwoord wordt door redenen die verband houden met het algemeen belang.[43] Dat betekent dus dat er niet werd voldaan aan de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. wat op zich reeds een voldoende grond is om de bestreden bepaling te vernietigen.

16. Het Grondwettelijk Hof ontmaskert in deze twee arresten de argumentatie van de Belgische regering om deze verblijfsduurvoorwaarde in te voeren als zijnde gebaseerd op loze verklaringen en zelfs vooroordelen met betrekking tot het zogenaamde "sociale toerisme". Het Grondwettelijk Hof ontneemt de wetgevers niet de mogelijkheid om aan sociaal beleid te doen en beperkingen in te voeren op het recht op sociale uitkeringen, maar op grond van de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. moeten dit beleid en deze beperkingen grondig gemotiveerd worden door redenen van algemeen belang.

17. Deze *standstill*-verplichting bestaat uit een substantiële en een procedurele verplichting. De substantiële verplichting houdt in dat de hervorming een doelstelling van algemeen belang moet nastreven en dat deze hervorming geschikt en noodzakelijk is om dit doel te bereiken en hier strikt proportioneel aan is, wat betekent dat het nadeel dat uit de hervorming voortvloeit niet onevenredig mag zijn aan het voordeel van de hervorming.[44] De procedurele verplichting van de wetgever houdt in dat elke maatregel die een aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau teweegbrengt gemotiveerd moet worden door aan te tonen dat deze een legitiem doel nastreeft en hieraan evenredig is. De substantiële en

[41] IVT-arrest, ov. B.9.2.-B.9.7.
[42] IVT-arrest, ov. B.9.8.
[43] IGO-arrest, ov. B.9.8. en IVT-arrest, ov. B.9.9.
[44] Advies RvS nr. 49.951/4 van 11 juli 2011 bij het Wetsontwerp tot wijziging van de wetgeving met betrekking tot de opvang van asielzoekers, *Parl. St.* Kamer 2010-11, nr. 53-0813/010, 8. Voor een toepassing hiervan in een zaak met betrekking tot het recht op een werkloosheidsuitkering zie : Cass. 5 maart 2018, S.16.0033.F en de bespreking ervan in F. LAMBINET, "Mise en œuvre du principe de *standstill* dans le droit de l'assurance chômage: quelques observations en marge de l'arrêt rendu par la Cour de Cassation le 5 mars 2018 », *Soc. Chron* 2020, 101-110. Zie tevens : D. DUMONT, "Le 'droit à la sécurité sociale' consacré par l'article 23 de la Constitution: quelle signification et quelle justiciabilité ?" in D. DUMONT (ed.), *Questions transversales en matière de sécurité sociale*, Brussel, Larcier, 2017, 83.

procedurele verplichting staan overigens niet los van elkaar. Als de wetgever de hervorming grondig gemotiveerd heeft en voldoende aantoont dat hij de evenredigheid goed onderzocht heeft, dient de rechter zich bij de beoordeling van de substantiële verplichting namelijk terughoudender op te stellen om zo de beoordelingsvrijheid van de wetgever te respecteren. Indien de wetgever zijn beslissing echter niet voldoende verantwoord heeft, is er wel een striktere controle door de rechter vereist.[45]

18. In de twee hier besproken arresten past het Grondwettelijk Hof zo'n evenredigheidstoets wel niet stapsgewijze toe en uit deze arresten kunnen we niet afleiden hoe strikt het Grondwettelijk Hof de evenredigheidstoets wil hanteren.[46] Het is echter wel duidelijk dat het Grondwettelijk Hof van de wetgevers vereist dat zij elke aanzienlijke achteruitgang van een beschermingsniveau grondig motiveren voor wat betreft de redenen van algemeen belang en de noodzakelijkheid en evenredigheid van de betrokken maatregel. In die zin is de *standstill*-verplichting een oproep aan de wetgevers om het beslissingsproces over het beperken van sociale rechten rationeel te voeren op basis van ernstige en onderbouwde argumenten en niet op basis van algemene verklaringen of zelfs vooroordelen.

3° De samentelling van tijdvakken van wonen in artikel 6 verordening 883/2004

19. Ondanks het feit dat het Grondwettelijk Hof van oordeel is dat de verblijfsduurvoorwaarde in strijd is met de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. en om die reden alleen reeds vernietigd had kunnen worden, ging het Hof ook nog in op de betekenis van de verplichting tot samentelling van tijdvakken van wonen in een EU-lidstaat die vervat ligt in artikel 6 verordening 883/2004.

a. Het toepassingsgebied van verordening 883/2004

20. Verordening 883/2004 coördineert de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten met het oog op het garanderen van de socialezekerheidsrechten van binnen de Unie migrerende personen. Het bevat op de eerste plaats conflictregels die de lidstaat bepalen waarvan de socialezekerheidswetgeving van toepassing is in grensoverschrijdende situaties (artikelen 11 tot 16). Daarnaast bevat deze verordening een algemene bepaling over de gelijke behandeling van migrerende personen met de onderdanen van de betrokken lidstaten (artikel 4), en bepalingen over het gelijkstellen van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen (artikel 5), over de samentelling van tijdvakken (artikel 6) en over het opheffen van regels inzake de woonplaats (artikel 7). Voor elke tak van de sociale zekerheid zijn er vervolgens specifieke coördinatieregels opgenomen (Titel II).

21. Verordening 883/2004 is van toepassing op alle wetgeving betreffende de takken van sociale zekerheid die opgesomd zijn in artikel 3, eerste lid.[47] De wijze van financiering van

[45] *Ibid.,* 86. Zie verder D. DUMONT, « Le principe de *standstill* comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré », *JT* 2019, 606 en 627-628 en de verwijzing naar de rechtsleer hierover. Zie eveneens: P. POPELIER, "Betere regelgeving: vijf uitdagingen voor juristen", *RW* 2011-2012, 30-31.

[46] Zie voor een voorbeeld waar het Grondwettelijk Hof de evenredigheidstoets wel explicieter toepast: GwH 21 juni 2018, nr. 77/2018, ov. B.14.3. e.v. Deze zaak ging over verhoging van de financiële bijdrage voor juridische bijstand. Het Hof was van oordeel dat de verhoging van deze financiële bijdrage in het bijzonder nadelig is voor die personen die omwille van hun beperkte inkomsten een beroep moesten doen op de juridische bijstand.

[47] Hieronder vallen prestaties bij ziekte; moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen; uitkeringen bij invaliditeit; uitkeringen bij ouderdom; uitkeringen aan nabestaanden; prestaties bij

een prestatie is niet van belang voor de kwalificatie als socialezekerheidsprestatie (artikel 3, tweede lid). Sociale en medische bijstand zijn van de materiële werkingssfeer uitgesloten (artikel 3, vijfde lid), maar het Hof van Justitie heeft steeds een enge interpretatie van dit laatste begrip aangehouden en zo de materiële werkingssfeer van de bepalingen van de vroegere verordening 1408/71[48] en de huidige verordening 883/2004 zeer breed gehouden. Voor het Hof vallen onder deze werkingssfeer ook sociale uitkeringen die zowel kenmerken van de traditionele vormen van sociale zekerheid hebben als van sociale bijstand. Hierbij gaat het ook om minimumuitkeringen, inclusief de uitkeringen die bedoeld zijn voor het bieden van een inkomensondersteuning voor personen met een handicap.[49]

22. Tijdens de discussie over de invoering van de tienjarige verblijfsduurvoorwaarde had de Belgische regering gesteld dat de IGO en de IVT niet onder het toepassingsgebied van verordening 883/2004 vallen. De Belgische regering voerde aan dat artikel 3, vijfde lid van deze verordening de sociale bijstand uitsluit van zijn toepassingsgebied en dat dit ook slaat op de IGO en de IVT. Dit zou bovendien bevestigd zijn in een bijlage bij deze verordening.[50] In de procedure voor het Grondwettelijk Hof herhaalde de Belgische regering dit standpunt.[51]

Als antwoord hierop verwijst het Grondwettelijk Hof in zijn arresten naar wat bepaald is in artikel 3, derde lid verordening 883/2004, met name dat deze verordening ook van toepassing is op "niet op premie-of bijdragebetaling berustende prestaties, als bedoeld in artikel 70". Dat artikel definieert verder dit soort prestaties en verwijst naar bijlage X van de verordening waarin per lidstaat wordt opgesomd over welke prestaties het gaat. Wat België betreft, staat daarin uitdrukkelijk de IVT en de IGO, wat dus betekent dat deze uitkeringen wel degelijk onder het toepassingsgebied van de verordening vallen.[52] Het Grondwettelijk Hof twijfelt er dan ook niet aan dat deze verordening van toepassing is op deze uitkeringen, inclusief artikel 6 over de samentelling van tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden in loondienst, van werkzaamheden anders dan in loondienst en van tijdvakken van wonen.[53]

23. We willen met betrekking tot het toepassingsgebied van verordening 883/2004 ook nog wijzen op het brede personele toepassingsgebied. Zo verwijst artikel 2 verordening 883/2004 naar alle personen op wie de wetgeving van een of meer lidstaten van toepassing is of geweest is. Hierbij is het niet van belang op welke grond (als werknemer, als inwoner, of op een andere grond) een persoon onderworpen is aan een van de takken van de sociale zekerheid van een lidstaat. Het is voldoende dat de betrokkene onderworpen is of geweest is aan een van de takken van de sociale zekerheid van een lidstaat.[54] Wat de nationaliteit betreft verwijst verordening 883/2004 naar de onderdanen van de lidstaten en naar vluchtelingen en

---

arbeidsongevallen en beroepsziekten; uitkeringen bij overlijden; uitkeringen bij werkloosheid; uitkeringen bij vervroegde uittreding; gezinsbijslagen.

[48] Verordening (EEG) nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, herhaaldelijk gewijzigd (verder "verordening 1408/71" genoemd).

[49] Zie bijv. HvJ 28 mei 1974, 187/73, *Callemeyn,* ECLI:EU:C:1974:57. Dit arrest ging over de toenmalige Belgische tegemoetkoming aan mindervaliden.

[50] Zie onder meer *Parl. St.* Kamer*,* 2017-18, nr. 54-2839/001, 8 en 10.

[51] IGO-arrest, ov. A.1.2.2. en IVT-arrest, ov. A.3.2.2.

[52] Artikel 70 verordening 883/2004 voorziet verder dat enkel de lidstaat waar de betrokkene woont deze uitkeringen moet toekennen.

[53] IGO-arrest, punten B.10.2 tot B.10.7 en IVT-arrest punten B.10.2 tot B.10.7. Het Grondwettelijk Hof citeert in zijn arresten het arrest van het Hof van Justitie in de zaak *Dano* (HvJ 11 november 2014, C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2359) waarin het Hof van Justitie heeft bevestigd dat de algemene regels van verordening 883/2004 van toepassing zijn op de "bijzondere niet op bijdrage- of premiebetaling uitkeringen": IGO-arrest, ov. B.10.9 en IVT-arrest, ov. B.10.9.

[54] HvJ 10 maart 2011, C-516/09, *Borger*, ECLI:EU:C:2011:136, punt 26 en HvJ 1 februari 2017, C-430/15, *Tolley*, ECLI:EU:C:2017:74, punt 38.

staatlozen die op het grondgebied van een lidstaat wonen. De verordening is ook van toepassing op de onderdanen van de EER-staten Noorwegen, IJsland en Liechtenstein [55] en op de onderdanen van Zwitserland.[56] Ook de gezinsleden en nabestaanden van deze personen vallen, ongeacht hun nationaliteit, onder de werking van deze verordening.[57] Daarnaast heeft verordening 1231/2010[58] de werkingssfeer van verordening 883/2004 uitgebreid tot alle derdelandsonderdanen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en die zich niet in een zuiver interne situatie van een lidstaat bevinden. De regels van deze verordening zijn inderdaad enkel van toepassing als de betrokkene zich in een situatie bevindt die niet beperkt is tot één lidstaat. Dat betekent dat deze regels niet van toepassing zijn op een zogenaamde "statische" burger van een lidstaat of op een derdelandsonderdaan die slechts een band heeft en gehad heeft met één lidstaat en voor de rest enkel met één of meerdere derde landen.[59]

b. De regels inzake de samentelling van tijdvakken in artikel 6 Verordening 883/2004

24. Artikel 6 verordening 883/2004 bevat de algemene regel dat de lidstaten bij de toepassing van hun wetgeving die het verkrijgen, het behoud, de duur of het herstel van een recht op een uitkering afhankelijk stelt van het vervullen van tijdvakken van verzekering, van werkzaamheden of van wonen, rekening moeten houden met vervulde tijdvakken overeenkomstig de wetgeving van een andere lidstaat, alsof die tijdvakken in de eerste lidstaat zijn vervuld. De bedoeling van deze bepaling is om te vermijden dat door de toepassing van deze regels inzake de te vervullen tijdvakken personen die vanuit een andere lidstaat komen, of die daar voordien hebben gewerkt, geen recht zouden kunnen verwerven op een uitkering omdat zij nog niet voldoende tijdvakken zouden hebben vervuld krachtens de wetgeving van de betrokken lidstaat. Dat zou een belemmering betekenen voor het vrije verkeer van personen. Wat het recht op de IGO en de IVT betreft kunnen alle personen die onder het toepassingsgebied van deze verordening vallen dus een beroep doen op de regels in artikel 6 verordening 883/2004 inzake samentelling van tijdvakken van wonen in de verschillende lidstaten van de Unie om te voldoen aan de verblijfsduurvoorwaarde van 10 jaar. Dat betekent dat bij de toepassing van deze voorwaarde rekening gehouden moet worden met tijdvakken van wonen in een andere lidstaat om uit te maken of de betrokkene aan deze voorwaarde voldoet. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat deze samentelling ook moet gebeuren als de betrokkene vooraf niet aan de socialezekerheidswetgeving van het gastland, in dit geval België, onderworpen is geweest.[60]

25. Het Grondwettelijk Hof is van oordeel dat het niet voorzien in de nieuwe verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO en de IVT dat er rekening gehouden moet worden met in een andere lidstaat van de EU vervulde tijdvakken van wonen voor de personen die onder

---

[55] Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, *Pb.L.* 3 januari 1994, afl. 1, 3.

[56] Overeenkomst van 21 juni 1999 tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen, *Pb.L.* 30 april 2002, afl. 114, 6.

[57] Wat het begrip "gezinsleden" betreft stelt artikel 1, onder i) verordening 883/2004 dat onder dit begrip moet worden verstaan "*eenieder die als gezinslid wordt aangemerkt of erkend of als huisgenoot wordt aangeduid door de wetgeving krachtens welke de prestaties worden verleend".* Gezinsleden kunnen een beroep doen op het recht op gelijke behandeling in verordening 883/2004, ook indien het gaat om een eigen recht en niet enkel indien het gaat om een zogenaamd afgeleid recht. Zie HvJ 30 april 1996, C-308/93, *Cabanis-Issarte,* ECLI:EU:C:1996:169.

[58] Verordening (EU) nr. 1231/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 tot uitbreiding van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009 tot onderdanen van derde landen die enkel door hun nationaliteit nog niet onder deze verordeningen vallen, *Pb.L.* 29 december 2010, afl. 344, 1 (verder "verordening 1231/2010" genoemd).

[59] HvJ 11 oktober 2001, C-95/99 e.v., *Khalil e.a.,* ECLI:EU:C:2001:432.

[60] HvJ 4 november 1997, C-20/96, *Snares*, ECLI:EU:C:1997:518, punt 48.

verordening 883/2004 vallen, strijdig is met artikel 6 verordening 883/2004. Om die reden meent het Hof dat deze regel de aanzienlijke achteruitgang van het beschermingsniveau niet verantwoordt.[61]

Hierbij moeten we wel opmerken dat het strikt genomen niet vereist is om in de betrokken wetgeving op te nemen dat er rekening gehouden moet worden met tijdvakken van wonen in een andere EU-lidstaat. Artikel 6 verordening 883/2004 verhindert niet dat een lidstaat het vervullen van een voorafgaand tijdvak in zijn wetgeving opneemt. Alleen moet dan wel bij de toepassing ervan rekening gehouden worden met de tijdvakken die vervuld zijn in een andere lidstaat. Deze verplichting volgt rechtstreeks uit deze bepaling in een rechtstreeks toepasselijke EU verordening. Indien uit de toepassing van deze verblijfsduurvoorwaarde in de praktijk zou blijken dat er wel degelijk rekening wordt gehouden met tijdvakken vervuld in een andere lidstaat, zou dit in overeenstemming zijn met deze Unierechtelijke verplichtingen. Het uitdrukkelijk opnemen van deze verplichting tot samentelling in de nationale wetgeving is strikt genomen niet nodig, maar het zou wel zorgen voor de nodige juridische duidelijkheid op dit punt.

III. Bijkomende juridische bezwaren tegen de invoering van een verblijfs(duur)voorwaarde

26. Uit de hierboven geanalyseerde arresten van het Grondwettelijk Hof zijn reeds een aantal belangrijke juridische krijtlijnen te halen waarbinnen de invoering van een verblijfsduurvoorwaarde of verblijfsvoorwaarde voor de toekenning van sociale uitkeringen zou moeten blijven. Indien de invoering van zo'n maatregel in overeenstemming is met de *standstill*-verplichting en met de regel inzake samentelling van tijdvakken in verordening 883/2003, zou er in ieder geval tegemoet gekomen zijn aan de bezwaren van het Grondwettelijk Hof in deze arresten. Het Grondwettelijk Hof heeft de andere middelen die werden ingeroepen en die vooral betrekking hadden op non-discriminatiebepalingen in het Unierecht en in de internationale verplichtingen van België, echter niet onderzocht, omdat dit niet meer nodig was om tot vernietiging te besluiten.[62] Nochtans is het belangrijk om hier dieper op in te gaan met het oog op de toekomstige discussie over de invoering van een verblijfs(duur)vereiste. We zullen hierbij niet alleen de toepassing onderzoeken van zo'n vereiste bij de toekenning van sociale minimumuitkeringen, maar bij sociale uitkeringen in het algemeen.[63]

27. Voor de analyse van de non-discriminatiebepalingen in het Unierecht en het internationale recht is het wel van belang om eerst te onderzoeken of dergelijke voorwaarden wel opgelegd kunnen worden aan personen met de Belgische nationaliteit. Indien dat immers niet het geval zou zijn, zou het gaan om een directe discriminatie op grond van nationaliteit die aan striktere rechtvaardigingseisen onderworpen is. Indien de voorwaarde ook kan worden toegepast op Belgen zou het om een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit gaan omdat een verblijfsduur- of verblijfsvoorwaarde gemakkelijk vervuld zal kunnen worden door Belgen. In dat geval zal een eventuele rechtvaardiging makkelijker aanvaard worden. We komen daar verder op terug.[64]

---

[61] IGO-arrest, punten B.10.12 en B.10.13 en IVT-arrest punten B.10.12 en B.10.13.
[62] IGO-arrest, ov. B.11. en IVT-arrest, ov. B.11.
[63] Voor een meer gedetailleerde bespreking zie: H. VERSCHUEREN, "De nieuwe verblijfsduurvoorwaarde voor de toekenning van de inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap: juridisch drijfzand", *JTT* 2018, 404-416 en 421-424.
[64] Zie randnummer 29.

A. Toepassing van een verblijfs(duur)voorwaarde op Belgen

28. De verblijfsduurvoorwaarde zoals die werd geformuleerd voor de IGO en de IVK geldt voor elke persoon, en dus ook voor personen met de Belgische nationaliteit. Toch rijst de vraag of het toepassen van deze voorwaarde op personen met de Belgische nationaliteit al dan niet strijdig is met de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard dat rekening houdend met het niet-contributieve karakter van het stelsel van de IGO en de IVT, dat uitsluitend met belastinggeld wordt gefinancierd, de wetgever het voordeel ervan afhankelijk mag stellen van het bestaan van een voldoende sterke band met België.[65]

Wat personen met de Belgische nationaliteit betreft, was het Grondwettelijk Hof in het arrest van 25 maart 2009 met betrekking tot de toepassing van de voorwaarde van een voorafgaand verblijf van minstens vijf jaar die geldt voor de aanvrager van de gewaarborgde gezinsbijslag (artikel 1, zesde lid van de wet van 20 juli 1971), evenwel van oordeel dat deze voorwaarde niet kan worden toegepast indien het gaat om Belgische kinderen. Naast de voorwaarden dat het kind daadwerkelijk in België moet verblijven, dat het de ouders toegestaan is of dat ze gemachtigd zijn om in België te verblijven of er zich te vestigen, volstaat het voor het Grondwettelijk Hof dat het kind de Belgische nationaliteit heeft om aan te tonen dat het een voldoende band met België heeft. Indien het dus om Belgische kinderen gaat, is de toepassing van de verblijfsduurvoorwaarde van vijf jaar die zou gelden voor de ouder die de uitkering aanvraagt, in strijd met de artikelen 10 en 11 Gw.[66]

Dit zou betekenen dat een eventuele verblijfsduurvoorwaarde, die geldt naast de voorwaarde van het hebben van een effectief hoofdverblijf in België, niet kan worden toegepast op personen die over de Belgische nationaliteit beschikken, omdat zij door hun nationaliteit reeds een voldoende band hebben met België.

B. Het Unierecht met betrekking tot het vrije verkeer van personen en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit

1° Uitgangspunten

29. Naast de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten met het oog op het wegnemen van belemmeringen op het vrije verkeer van personen die we reeds in deel II besproken hebben, bevat het Unierecht ook een aantal bepalingen die elke discriminatie op grond van nationaliteit verbieden.

Het Hof van Justitie heeft in het verleden uitgebreide rechtspraak uitgebouwd over de betekenis en de toepassing van het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in zaken die het vrije verkeer van personen betreffen. Hierbij kan het in de eerste plaats gaan om directe discriminatie op grond van nationaliteit, waarbij de nationaliteit van de betrokkene het bepalende onderscheidscriterium is bij het toekennen van bepaalde rechten of het opleggen van bepaalde verplichtingen. Een dergelijke vorm van directe discriminatie op grond van nationaliteit kan enkel gerechtvaardigd worden op basis van uitdrukkelijk afwijkende bepalingen in het Verdrag[67] of eventueel in het afgeleide Unierecht.[68] Buiten deze

[65] IGO-arrest, punt B.9.6. en IVT-arrest, punt B.9.7.
[66] GwH 25 maart 2009, nr. 62/2009, ov. B.7.
[67] Zo verwijst artikel 45 VWEU naar redenen die verband houden met de openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid en naar de nationaliteitsvoorwaarde die opgelegd kan worden voor de toegang tot bepaalde openbare functies.
[68] Zie onder meer: HvJ 18 juli 2007, C-490/04, *Commissie/Duitsland,* ECLI:EU:C:2007:430, punt 86.

situaties laat het Hof van Justitie enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden een dergelijke directe discriminatie op grond van nationaliteit toe. Het bestaan op zich van directe discriminatie op grond van nationaliteit is voor het Hof meestal voldoende om tot strijdigheid met het Unierecht te besluiten.[69]

30. Daarnaast verbiedt het beginsel van non-discriminatie niet alleen rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle vormen van indirecte discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden. Het gaat hierbij om bepalingen die door hun aard onderdanen van andere lidstaten meer treffen dan eigen onderdanen en derhalve eerstgenoemden in het bijzonder dreigen te benadelen.[70] Dat geldt onder meer voor een woonplaatsvereiste toegepast op migrerende werknemers die niet wonen in de lidstaat waar zij werken.[71] Maar ook een voorwaarde die betrekking heeft op een voorafgaande verblijfsduur[72] of duur van tewerkstelling[73] wordt door het Hof van Justitie als zo'n vorm van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit beschouwd. Indien er sprake is van indirecte discriminatie op grond van nationaliteit kan de ongelijke behandeling gerechtvaardigd worden als zij gebaseerd is op een legitieme doelstelling, als zij geschikt is om deze doelstelling te verwezenlijken en niet verder gaat dan noodzakelijk om die doelstelling te bereiken.[74] Bij de rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moet een onderzoek zijn gevoegd van de geschiktheid en de evenredigheid van de door die lidstaat genomen maatregel, alsmede specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog.[75]

Het beginsel van het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit werd verder vastgelegd in een aantal instrumenten van secundair Unierecht. We zullen die hier nu verder bespreken.

2° Artikel 4 verordening 883/2004

31. Vooreerst is er de verplichting tot gelijke behandeling in artikel 4 verordening 883/2004, die van toepassing is op het brede materiële en personele toepassingsgebied van deze verordening.[76] Deze bepaling, of enige andere bepaling uit deze verordening, voorziet niet in de mogelijkheid om daarvan af te wijken, zodat een directe discriminatie op grond van nationaliteit binnen het toepassingsgebied van deze verordening niet kan worden gerechtvaardigd. Een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit zou eventueel wel gerechtvaardigd kunnen worden.

---

[69] Zie bijvoorbeeld: HvJ 2 oktober 1997, C-122/96, *Saldanha,* ECLI:EU:C:1997:458.

[70] Zie bijvoorbeeld: HvJ 23 mei 1996, C-237/94, *O'Flynn*, ECLI:EU:C:1996:206, punt 18; HvJ 14 juni 2012, C-542/09, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2012:346, punt 37 en HvJ 14 december 2016, C-238/15, *Linares Verruga,* ECLI:EU:C:2016:949, punt 41.

[71] Zie in die zin: HvJ 27 november 1997, C-57/96, *Meints*, ECLI:EU:C:1997:564, punt 50; HvJ 20 juni 2013, C-20/12, *Giersch*, ECLI:EU:C:2013:411, punt 37 en HvJ 14 december 2016, C-238/15, *Linares Verruga,* ECLI:EU:C:2016:949, punt 39.

[72] Zie onder meer: HvJ 10 november 1992, C-326/90, *Commissie/België,* ECLI:EU:C:1992:419 en HvJ 14 juni 2012, C-542/09, *Commissie/Nederland,* ECLI:EU:C:2012:346,

[73] Zie in die zin: HvJ 14 juni 2012, C-542/09, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2012:346, punt 38; HvJ 20 juni 2013, C-20/12, *Giersch*, ECLI:EU:C:2013:411, punt 44 en HvJ 14 december 2016, C-238/15, *Linares Verruga,* ECLI:EU:C:2016:949, punt 43.

[74] Zie bijvoorbeeld: HvJ 11 juli 2002, C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432, punt 36; HvJ 13 april 2010, C-73/08, *Bressol e.a.,* ECLI:EU:C:2010:181, punt 41; HvJ 14 juni 2016, C-308/14, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, ECLI:EU:C:2016:436, punt 79 en HvJ 14 december 2016, C-238/15, *Linares Verruga,* ECLI:EU:C:2016:949, punt 45.

[75] HvJ 7 juli 2005, C-147/03, *Commissie/Oostenrijk*, ECLI:EU:C:2005:427, punt 63; HvJ 13 april 2010, C-73/08, *Bressol e.a.,* ECLI:EU:C:2010:181, punt 71 en HvJ 14 juni 2012, C-542/09, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2012:346, punt 81.

[76] Zie meer hierover in randnummers 20-23.

32. Uit recente rechtspraak van het Hof van Justitie kunnen we afleiden dat het handhaven van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel van de betrokken lidstaat, als een legitieme doelstelling van algemeen belang wordt aanvaard.[77] Volgens het Hof kunnen de lidstaten met het oog hierop vereisen dat er een werkelijke band bestaat tussen de aanvrager van de uitkering en de bevoegde lidstaat.[78] Wat economisch actieve Unieburgers betreft, wordt in de rechtspraak van het Hof van Justitie het uitoefenen of het uitgeoefend hebben van een economische activiteit als een voldoende band beschouwd.[79] Wat economisch niet-actieve Unieburgers betreft, stelde het Hof van Justitie dat de vereiste dat de aanvrager een rechtmatig verblijf heeft gerechtvaardigd is met het oog op de bescherming van de openbare middelen van de gastlidstaat, aangezien die toekenning het totale bedrag zou kunnen beïnvloeden van de door deze staat toekenbare steun.[80]

3° Het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit voor migrerende werknemers

33. Buiten de toepassing van verordening 883/2004, kunnen binnen de EU migrerende werknemers, burgers van een lidstaat, ook een beroep doen op het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit zoals vastgelegd in artikel 45, tweede lid VWEU en artikel 7 verordening 492/2011.[81] Deze bepalingen zijn van toepassing op werknemers die over de nationaliteit van een EU-lidstaat beschikken evenals op hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit. Dit verbod van discriminatie op grond van nationaliteit is onder meer van toepassing op alle sociale voordelen die door de wetgeving van het werkland worden toegekend aan de eigen burgers van dat land. Dit recht op gelijke behandeling heeft tot doel om de integratie van deze werknemers in het gastland te bevorderen.[82] Het kan niet alleen aangevoerd worden door de werknemers zelf. Familieleden van migrerende werknemers kunnen eveneens aanspraak maken op sociale uitkeringen van de lidstaat waar de migrerende werknemer werkt, ook voor uitkeringen die voor de familieleden zijn bedoeld, in het bijzonder wanneer de werknemer in het onderhoud van deze familieleden voorziet.[83]

34. Voor wat migrerende werknemers en hun familieleden betreft, heeft het Hof van Justitie echter steeds geoordeeld dat een lidstaat de toekenning van een sociaal voordeel in de zin van dit artikel 7 verordening 492/2001 (vroeger verordening 1612/68) niet afhankelijk mag maken van de voorwaarde dat de uitkeringsgerechtigde op het grondgebied van dat lidstaat woont of er een recht op verblijf heeft.[84] Ook een verblijfsduurvoorwaarde werd door het Hof van Justitie als ongerechtvaardigd beschouwd. In het arrest van 10 november 1992

---

[77] HvJ 28 april 1998, C-158/96, *Kohll*, ECLI:EU:C:1998:171, punt 41; HvJ 21 juli 2011, C-503/09, *Stewart,* ECLI:EU:C:2011:500, punten 89-90; HvJ 21 januari 2016, C-515/14, *Commissie/Cyprus*, ECLI:EU:C:2016:30, punt 53 en HvJ 7 maart 2018, C-651/16, *DW,* ECLI:EU:C:2018:162, punt 33.

[78] HvJ 23 maart 2004, C-138/02, *Collins*, ECLI:EU:C:2004:172, punt 67 en HvJ 21 juli 2011, C-503/09, *Stewart,* ECLI:EU:C:2011:500, punt 89.

[79] HvJ 14 juni 2012, C-542/09, *Commissie/Nederland*, ECLI:EU:C:2012:346, punten 65-66; HvJ 20 juni 2013, C-20/12, *Giersch*, ECLI:EU:C:2013:411, punt 63 en HvJ 14 december 2016, C-238/15, *Linares Verruga*, ECLI:EU:C:2016:949, punten 49-50.

[80] HvJ 14 juni 2016, C-308/14, *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, ECLI:EU:C:2016:436, punten 76-80 en de verwijzing naar vroegere rechtspraak.

[81] Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, *Pb.L.* 27 mei 2011, afl. 141, 1 (verder "verordening 492/2011" genoemd).

[82] Zie recent HvJ 6 oktober 2020, C-181/19, *Jobcenter Krefeld*, punt 41.

[83] HvJ 18 juni 1987, 316/85 *Lebon,* ECLI:EU:C:1987:302; HvJ 14 juni 2012*,* C-542/09, *Commissie/Nederland,* ECLI:EU:C:2012:346, punt 48 en HvJ 15 december 2016, C-401/15 tot C-403/15, *Depesme e.a.*, punt 39.

[84] HvJ 27 november 1997, C-57/96, *Meints*, ECLI:EU:C:1997:564, punt 51; HvJ 8 juni 1999, C-337/97, *Meeusen*, ECLI:EU:C:1999:284, punt 21 en HvJ 11 september 2007, C-287/05, *Hendrix,* ECLI:EU:C:2007:494, punt 50.

heeft het Hof de toen geldende voorwaarde van vijf jaar voorafgaand verblijf in België voor de toekenning van de tegemoetkoming aan mindervaliden als strijdig bevonden met artikel 7, tweede lid verordening 1612/68 (thans artikel 7 verordening 492/2011).[85]

35. Wat de eventuele rechtvaardiging van indirecte discriminatie door budgettaire overwegingen betreft, was het Hof van Justitie van oordeel dat een nationale regeling een gerechtvaardigde beperking van een fundamentele vrijheid kan vormen, met name als deze wordt ingegeven door economische belangen die een doelstelling van algemeen belang nastreven, zoals het vermijden van een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel van een lidstaat.[86] Het Hof voegde daar wel aan toe dat de bevoegde nationale autoriteiten bij de vaststelling van een maatregel die afwijkt van een beginsel dat in het Unierecht verankerd is (zoals het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en het recht op vrij verkeer van personen), "*in elk concreet geval moeten bewijzen dat deze maatregel geschikt is ter verzekering dat de genoemde doelstelling wordt verwezenlijkt en niet verder gaat dan daartoe nodig is. De rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, moeten gepaard gaan met deugdelijk bewijs of een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog. Een dergelijke objectieve, uitvoerige en cijfermatige analyse moet met behulp van ernstige, gelijkluidende en bewijskrachtige gegevens kunnen aantonen dat er daadwerkelijk risico's voor verstoring van het evenwicht van het socialezekerheidsstelsel bestaan*".[87] Eventuele budgettaire redenen kunnen dus enkel in zeer uitzonderlijke omstandigheden als een mogelijke rechtvaardiging worden aanvaard. Dan moet er echter wel cijfermatig aangetoond kunnen worden dat de niet-toepassing van deze maatregel zou leiden tot een ernstige aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel.

4° Artikel 24 richtlijn 2004/38

36. Ook richtlijn 2004/38, dat het recht op verblijf van Unieburgers en hun familieleden in een andere lidstaat regelt, voorziet in artikel 24 het recht op gelijke behandeling voor personen die onder deze richtlijn vallen. Voor wat sociale bijstand betreft, bevat artikel 24, tweede lid wel een uitzondering hierop. Op grond van deze bepaling is het gastland niet verplicht om een economisch niet-actieve Unieburger een recht op sociale bijstand toe te kennen gedurende de eerste drie maanden van verblijf.[88] Dit recht kan ook geweigerd worden aan werkzoekenden die op grond van artikel 14, vierde lid, onder b) richtlijn 2004/38 het recht hebben om in het gastland te blijven zolang zij werk zoeken en kunnen bewijzen dat zij een reële kans maken om te worden aangesteld.[89]

Wat het begrip "sociale bijstand" in de zin van artikel 24, tweede lid richtlijn 2004/38 betreft, vallen volgens het Hof daar ook de uitkeringen onder die in verordening 883/2004 worden gekwalificeerd als "bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende prestaties"

[85] HvJ 10 november 1992, C-326/90, *Commissie/België,* ECLI:EU:C:1992:419.
[86] HvJ 21 januari 2016, C-515/14, *Commissie/Cyprus*, ECLI:EU:C:2016:30, punt 53.
[87] HvJ 21 januari 2016, C-515/14, *Commissie/Cyprus*, ECLI:EU:C:2016:30, punt 54. Zie tevens: HvJ 13 april 2010, C-73/98, *Bressol,* ECLI:EU:C:2010:181, punt 71 en HvJ 7 maart 2018, C-651/16, *DW,* ECLI:EU:C:2018:162, punten 33-34.
[88] Voor een toepassing zie: HvJ 25 februari 2016, C-299/14, *Garcia-Nieto,* ECLI:EU:C:2016:114.
[89] HvJ 15 september 2015, C-67/14, *Alimanovic,* ECLI:EU:C:2015:597. Deze strikte interpretatie van de uitzonderingen die voorzien zijn in artikel 24, tweede lid richtlijn 2004/38 werd recent door het Hof van Justitie bevestigd in HvJ 6 oktober 2020, C-181/19, *Jobcenter Krefeld*.

(artikel 70, tweede lid verordening 883/2004).[90] Dat betekent dat de IGO en de IVT, waarop artikel 70 verordening 883/2004 van toepassing is, ook als een vorm van "sociale bijstand" moet worden gezien voor de toepassing van artikel 24, tweede lid richtlijn 2004/38.

Deze uitzonderingen op het recht op gelijke behandeling gelden uitdrukkelijk niet voor werknemers of zelfstandigen of voor personen die deze status hebben behouden en hun familieleden.[91]

C. Het Unierecht met betrekking tot de rechtspositie van derdelanders

37. De Europese Unie heeft een reeks van richtlijnen aangenomen die betrekking hebben op de status van bepaalde categorieën van derdelanders. We zullen in dit deel analyseren in welke mate deze richtlijnen verplichtingen bevatten met betrekking tot het recht op sociale uitkeringen van deze personen. We zullen ons beperken tot de meest relevante richtlijnen.

1° Richtlijn 2003/109 betreffende langdurig ingezeten derdelanders

38. Richtlijn 2003/109/EG[92] bepaalt de status van derdelanders die zogenaamd langdurig ingezeten zijn. Deze richtlijn legt de lidstaten op om aan derdelanders die reeds vijf jaar legaal en ononderbroken in een lidstaat verblijven de status van "langdurig ingezetene" toe te kennen (artikel 4).[93]

Derdelanders die deze status hebben verkregen, kunnen een beroep doen op gelijke behandeling met de onderdanen van het gastland (artikel 11). Op grond van artikel 21, eerste lid richtlijn 2003/109 geldt deze bepaling ook voor derdelanders die in een lidstaat een verblijfsrecht hebben verkregen op grond van de status van langdurig ingezetene in een andere lidstaat. Artikel 11 bepaalt in het eerste lid, sub d) dat langdurig ingezetenen dezelfde behandeling als de eigen onderdanen van de lidstaten genieten met betrekking tot onder meer "*sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming zoals gedefinieerd in de nationale wetgeving*". Het vierde lid van artikel 11 bepaalt verder dat de lidstaten, als het om

[90] HvJ 19 september 2013, C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, punt 61; HvJ 11 november 2014, C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2359, punt 63 en HvJ 15 september 2015, C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597, punten 43-44.

[91] Zie onder meer: HvJ 4 juni 2009, C-22/8 en C-23/8, *Vatsouras* en *Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344, punt 34 en HvJ 19 september 2013, C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, punt 66. Zie tevens: GwH 30 juni 2024, nr. 95/2014, ov. B.42.2. Wat de personen betreft die deze status behouden gaat het om personen die tijdelijk arbeidsongeschikt zijn als gevolg van ziekte of ongeval, zij die onvrijwillig werkloos zijn geworden na ten minste één jaar te hebben gewerkt (indien zij minder dan een jaar hebben gewerkt behouden zij dit statuut voor ten minste zes maanden), en zij die een beroepsopleiding hebben gestart (art. 7, derde lid richtlijn 2004/38). Zie hierover: HvJ 4 juni 2009, C-22/08 en C-23/08, *Vatsouras en Koupatantze*, ECLI:EU:C:2009:344, punten 31-32; HvJ 20 december 2017, C-442/16, *Gusa,* ECLI:EU:C:2017:1004 en HvJ 11 april 2019, C-483/17, *Tarola*, ECLI:EU:C:2019:309, punt 54. Dit geldt ook voor personen die hun werkzaamheden als werknemer of zelfstandige hebben onderbroken omwille van fysieke ongemakken van een zwangerschap, zelfs indien zij niet onder één van de categorieën van artikel 7, derde lid richtlijn 2004/38 vallen: HvJ 19 juni 2014, C-507/12, *Saint-Prix* en HvJ 19 september 2019, C-544/18, *Dakneviciute,* ECLI:EU:C:2019:761. De uitzonderingen van artikel 24, tweede lid Richtlijn 2004/38 gelden evenmin voor de kinderen die een verblijfsrecht hebben verkregen in de gastlidstaat op grond van artikel 10 Verordening 492/2011 omdat zij als kinderen van een migrerende werknemer in de gastlidstaat onderwijs volgen en dit verblijfsrecht behouden ondanks het feit dat de migrerende werknemer/ouder zelf niet meer in deze lidstaat woont en werkt: HvJ 6 oktober 2020, C-181/19, *Jobcenter Krefeld.*

[92] Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen, *Pb.L.* 23 januari 2004, afl. 16, 44 (verder "richtlijn 2003/109" genoemd).

[93] Zie over deze categorie van personen artikel 15bis Vreemdelingenwet.

sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling kunnen beperken tot de belangrijkste prestaties.[94]

39. Het Hof van Justitie heeft zich over de betekenis van deze bepaling kunnen uitspreken in het arrest in de zaak *Kamberaj.*[95] Het Hof stelt dat de lijst van "belangrijkste prestaties" in artikel 11, vierde lid niet uitputtend is. Bovendien moet de afwijking op het recht op gelijke behandeling die is neergelegd in artikel 11, vierde lid strikt geïnterpreteerd worden rekening houdend met de doelstelling van deze richtlijn, met name de integratie van langdurig ingezeten derdelanders. Voor het Hof mogen de lidstaten het recht op gelijke behandeling voor houders van de status van langdurig ingezetene niet beperken als het gaat om prestaties op het gebied van sociale bijstand of sociale bescherming die ertoe bijdragen dat de betrokkene in elementaire behoeften als voeding, huisvesting en gezondheid kan voorzien.[96] Het Hof van Justitie heeft recent artikel 11, eerste lid, sub d) toegepast op een gezinsuitkering.[97] Het Hof benadrukte in dit arrest ook nog dat deze richtlijn tot doel heeft om de integratie te waarborgen van onderdanen van derde landen die duurzaam en rechtmatig in de lidstaten zijn gevestigd, met name door de gelijke behandeling tot stand te brengen op een groot aantal sociale gebieden.[98]

40. Daarnaast voorziet deze richtlijn erin dat de lidstaten, onder bepaalde voorwaarden, een verblijfsvergunning moeten uitreiken aan een derdelander en zijn gezinsleden die in een andere lidstaat reeds de status van langdurig ingezetenen hebben verkregen (artikel 14 e. v. richtlijn 2003/109). Artikel 21 van deze richtlijn voorziet ook voor deze personen in het recht op gelijke behandeling binnen het toepassingsgebied van artikel 11. Dus eens een derdelander in België een verblijfsrecht heeft verkregen op grond van deze bepalingen, kan hij/zij een beroep doen op deze clausule voor het bekomen van het recht op een sociale uitkering.

2° Richtlijn 2004/83 en Richtlijn 2011/95 met betrekking tot personen die internationale bescherming genieten (vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus)

41. Richtlijn 2011/95 [99], die de vroegere Richtlijn 2004/83/EG [100] heeft vervangen, stelt de normen vast voor de erkenning van derdelanders (of staatlozen) als personen die internationale bescherming genieten. Het gaat meer bepaald om personen die de vluchtelingenstatus of de status van subsidiair beschermden aangevraagd en verkregen hebben.[101] Deze richtlijn bevat een bepaling over het recht op sociale voorzieningen, met

---

[94] Hierover preciseert overweging 13 dat "*wat betreft sociale bijstand kunnen uitkeringen voor langdurig ingezetenen worden beperkt tot de meest fundamentele zaken; hieronder vallen ten minste inkomenssteun voor de minima en steun bij ziekte, bij zwangerschap, bij hulpverlening aan ouders en bij langdurige verzorging. De wijze van toekenning van deze uitkeringen wordt bij nationale wet vastgesteld*".

[95] HvJ 24 april 2012, C-571/10, *Kamberaj,* ECLI:EU:C:2012:233.

[96] HvJ 24 april 2012, C-571/10, *Kamberaj,* ECLI:EU:C:2012:233, punten 82-91.

[97] HvJ 25 november 2020, C-303/10, *INPS*, ECLI:EU:C:2020:958.

[98] HvJ 25 november 2020, C-303/10, *INPS*, ECLI:EU:C:2020:958, punt 28.

[99] Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, *Pb.L.* 20 december 2011, alf. 337, 9 (verder "richtlijn 2011/95" genoemd).

[100] Richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004 van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, *Pb.L.* 30 september 2004, afl. 304, 12 (verder "richtlijn 2004/83" genoemd).

[101] Zie artikelen 48 e.v. Vreemdelingenwet. De subsidiaire beschermingsstatus betreft de personen die geen aanspraak kunnen maken op de vluchtelingenstatus maar die, om andere redenen dan die welke zijn vermeld in

name in artikel 29 dat het recht op gelijke behandeling garandeert voor wat betreft sociale bijstand. De lidstaten moeten deze bepaling op grond van artikel 23, tweede lid van deze richtlijn, ook toepassen op de gezinsleden van de personen die internationale bescherming genieten.[102] Het Hof van Justitie heeft de rechtstreekse werking van deze bepaling expliciet erkend.[103] Volgens het Hof betekent artikel 29 dat voor de toekenning van deze prestaties de gastlidstaat geen andere voorwaarden mag stellen dan deze die gelden voor de onderdanen van deze lidstaten.[104] Het woord "nodige" betekent niet dat een lidstaat de toekenning van sociale rechten mag beperken tot een minimum.[105] Het feit dat de verblijfsvergunning aan een erkende vluchteling beperkt is in de tijd, is geen argument voor de toepassing van een voorwaarde zoals een verblijfsduurvoorwaarde.[106] Het Hof van Justitie is ook van oordeel dat de eventuele financiële last die het toekennen van een sociale prestatie aan een erkende vluchteling zou meebrengen, geen rechtvaardiging vormt voor een onderscheid van behandeling met een onderdaan van de betrokken lidstaat. Het Hof stelt hierover uitdrukkelijk dat er op dit punt geen verschil is tussen deze twee categorieën van personen. Een sociale prestatie brengt steeds een financiële last met zich mee, ongeacht of de persoon een vluchteling is of een onderdaan van de betrokken lidstaat.[107]

42. Wel voorziet artikel 29, tweede lid erin dat de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de status van subsidiair beschermde kunnen beperken tot "*de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden*". Wat de subsidiair beschermden betreft, heeft het Grondwettelijk Hof over artikel 28 richtlijn 2004/83 (die de voorloper van richtlijn 2011/95 was) gesteld dat deze bepaling de lidstaten inderdaad machtigt om sociale bijstand te beperken tot de meest fundamentele prestaties.[108] Het Grondwettelijk Hof voegde er echter wel aan toe dat de lidstaten krachtens artikel 20, derde en vierde lid van deze vroegere richtlijn er ook toe gehouden zijn om hierbij rekening te houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen wier belang primair in acht moet worden genomen bij de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht. In artikel 20, derde lid richtlijn 2004/83 wordt er onder meer verwezen naar minderjarigen. Om die reden was het Grondwettelijk Hof van oordeel dat de gewaarborgde gezinsbijslag een fundamentele prestatie vormt in de zin van artikel 28, tweede lid richtlijn 2004/83 en dat de toepassing van de voorwaarde van een voorafgaand verblijf van vijf jaar [109] voor de categorie van subsidiair beschermden niet in overeenstemming is met de artikelen 10, 11 en 191 Grondwet aangezien deze voorwaarde niet geldt voor vluchtelingen.[110] Als gevolg van dit arrest werd de betrokken wetgeving aangepast.[111] Een bepaling vergelijkbaar met artikel 20, derde lid richtlijn 2004/83 is opgenomen in artikel 20, derde lid richtlijn 2011/95 dat eveneens verwijst naar een reeks van kwetsbare personen.[112]

---

het Verdrag van Genève, internationale bescherming genieten omdat zij bij de terugkeer naar hun land van herkomst of naar het land war zij vroeger gewoonlijk verbleven, een reëel risico lopen op ernstige schade.

[102] Voor het begrip "gezinsleden" zie artikel 2, onder j) Richtlijn 2011/95.

[103] HvJ 21 november 2018, C-713/17, *Shah Ajubi,* ECLI:EU:C:2018:929.

[104] HvJ 1 maart 2016, C-443/14 en C-444/14, *Alo en Osso,* ECLI:EU:C:2012:233, punt 49.

[105] HvJ 21 november 2018, C-713/17, *Shah Ajubi,* ECLI:EU:C:2018:929, punten 21 en 25.

[106] Voor een toepassing: HvJ 21 november 2018, C-713/17, *Shah Ajubi,* ECLI:EU:C:2018:929.

[107] HvJ 1 maart 2016, C-443/14 en C-444/14, *Alo en Osso,* ECLI:EU:C:2012:233, punt 55 en HvJ 21 november 2018, C-713/17, *Shah Ajubi,* ECLI:EU:C:2018:929, punt 34.

[108] Zie tevens GwH 8 maart 2012, nr. 42/2012.

[109] Met name art. 1, zesde lid wet van 20 juli 1971 tot instelling van een gewaarborgde gezinsbijslag.

[110] Zie in dezelfde zin voor wat de tegemoetkoming voor gehandicapten betreft: Arbh. Brussel 4 september 2017.

[111] Door de wet van 21 december 2013, *BS* 27 januari 2014.

[112] Als kwetsbare personen worden onder meer vermeld minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers

3° Richtlijn 2011/98 over de gecombineerde vergunning

43. Richtlijn 2011/98[113] voert voor derdelandswerknemers een enkele aanvraagprocedure in die leidt tot een gecombineerde titel die zowel een verblijfs- als een arbeidsvergunning omvat. Deze richtlijn betreft in beginsel enkel de procedure die de lidstaten in de eigen regelgeving over de arbeidsvergunningen en verblijfsvergunningen moeten invoeren. De voorwaarden voor het verkrijgen van zo'n gecombineerde vergunning wordt niet geregeld in deze richtlijn.

Wel bepaalt artikel 12 dat de werknemers uit derde landen als bedoeld in artikel 3, eerste lid onder b) en c) [114] van deze richtlijn op een aantal vlakken op dezelfde manier behandeld moeten worden als nationale onderdanen in de lidstaten waar zij verblijven. Een van deze vlakken betreft de "*takken van de sociale zekerheid als omschreven in Verordening (EG) nr. 883/2004*" (artikel 12, eerste lid, onder e)). Hierop is evenwel in een aantal uitzonderingen voorzien in het tweede lid, onder b) van artikel 12. Op grond van deze bepaling mogen de lidstaten beperkingen stellen aan de gelijke behandeling voor de takken van de sociale zekerheid, maar zij mogen deze niet beperken voor "*werknemers uit derde landen die in loondienst zijn of ten minste gedurende zes maanden in loondienst zijn geweest en die als werkloos geregistreerd staan*". Tevens kunnen de lidstaten de rechten op gezinsbijslagen beperken voor "*onderdanen van derde landen die toestemming hebben voor een periode van ten hoogste zes maanden op hun grondgebied te werken, op onderdanen van derde landen die voor studiedoeleinden zijn toegelaten en op onderdanen van derde landen die mogen werken omdat ze een visum bezitten*". Andere uitzonderingen op het recht op gelijke behandeling voor de sociale zekerheid zijn niet opgenomen in deze bepaling. Het Hof van Justitie heeft recent nog beslist dat deze uitzonderingen strikt moeten worden uitgelegd en dat afwijkingen enkel kunnen worden ingeroepen indien de bevoegde instanties duidelijk te kennen hebben gegeven dat zij zich daarop willen beroepen. Het Hof gaf ook aan dat deze richtlijn de integratie van onderdanen van derde landen in de gastlidstaat wil bevorderen onder meer door een gelijke behandeling met de onderdanen van de gastlidstaat te waarborgen. Het Hof wees er bovendien op dat deze derdelanders door hun werk en belastingafdrachten bijdragen aan de economie van de Unie.[115] We gaan ervan uit dat het recht op gelijke behandeling in artikel 12 richtlijn 2011/98 op dezelfde manier moet worden toegepast als het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in artikel 4 verordening 883/2004 en dat het zowel slaat op rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit als op onrechtstreekse discriminatie. De bepaling verwijst enkel naar de betrokken werknemers en niet naar hun familieleden.

D. Internationale akkoorden gesloten door de EU

1° De Associatieovereenkomst met Turkije

---

van mensenhandel, personen die lijden aan een geestesziekte en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld blootgesteld zijn.

[113] Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, *Pb.L.* 23 december 2011, afl. 343, 1 (verder "richtlijn 2011/98" genoemd).

[114] Het gaat hierbij zowel om derdelanders die zijn toegelaten tot een lidstaat voor andere doeleinden dan werk, maar die er mogen werken als om derdelanders die zijn toegelaten tot een lidstaat met het oog op werk. Een aantal categorieën van werknemers is evenwel uitgesloten van de toepassing van deze richtlijn: zie artikel 3, tweede lid.

[115] HvJ 25 november 2020, C-302/19, *INPS*, ECLI:EU:C:2020:957, punten 26 en 34.

44. Ter uitvoering Associatieovereenkomst EEG-Turkije [116] en het Aanvullend Protocol[117] heeft de Associatieraad een besluit genomen inzake de rechten van Turkse werknemers en hun gezinsleden op socialezekerheidsprestaties, met name besluit 3/80.[118] Dit besluit is van toepassing op Turkse werknemers die onderworpen zijn of geweest zijn aan de socialezekerheidswetgeving van een van de lidstaten en op hun gezinsleden en nabestaanden (artikel 2).

Besluit 3/80 voorziet in artikel 3 in het recht op gelijke behandeling voor Turkse werknemers en hun gezinsleden voor wat de socialezekerheidsprestaties betreft die onder de werkingssfeer van dit besluit vallen.[119] Het Hof van Justitie heeft de rechtstreekse werking van de gelijkebehandelingsclausule van artikel 3 van besluit 3/80 erkend, waardoor Turkse werknemers en hun gezinsleden in de lidstaten zich op deze clausule kunnen beroepen als zij aanspraak maken op deze socialezekerheidsrechten.[120] Wel wordt er in Bijlage II van dit besluit bepaald dat, voor wat België betreft, het niet van toepassing is op "*het gegarandeerd inkomen voor bejaarden en op de uitkeringen aan gehandicapten*".

2° De samenwerkingsovereenkomsten met de Maghreb-landen

45. In 1976 heeft de EEG drie samenwerkingsovereenkomsten gesloten met respectievelijk Marokko, Tunesië en Algerije (de zogenaamde "Maghreb-landen").[121] De overeenkomst met Tunesië werd ondertussen vervangen door de overeenkomst van 17 juli 1995[122], die met Marokko door de overeenkomst van 26 februari 1996[123] en die met Algerije door de overeenkomst van 22 april 2002.[124]

Deze akkoorden bevatten bepalingen betreffende het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit tussen de onderdanen van deze derde landen en de onderdanen van de lidstaten waar zij werken, specifiek ook voor de traditionele takken van de sociale zekerheid.[125] Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat deze bepalingen directe werking hebben.[126] Wat de personele werkingssfeer van deze bepalingen betreft, verwijzen zij naar de werknemers met

---

[116] Zie Besluit van de Raad van 23 december 1963, *Pb.* 29 december 1963, 3685.
[117] Zie Verordening (EEG) nr. 2760/72 van 19 december 1972, *Pb.L.* 29 december 1972, afl. 293,1.
[118] Besluit nr. 3/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen van de lidstaten der Europese Gemeenschappen op Turkse werknemers en hun gezinsleden, *Pb.C.* 25 april 1983, afl. 110, 40 (verder "besluit 3/80" genoemd).
[119] Zie artikel 4 dat verwijst naar alle klassieke takken van de sociale zekerheid die ook worden opgesomd in artikel 4 verordening 140/71.
[120] HvJ 4 mei 1999, C-262/96, *Sürül,* ECLI:EU:C:1999:228, punten 60-74; HvJ 14 maart 2000, C-102/98, *Kocak* en *Örs,* ECLI:EU:C:2000:119 en HvJ 28 april 2004*,* C-373/02, *Öztürk,* ECLI:EU:C:2004:232.
[121] Samenwerkingsovereenkomst met Tunesië van 25 april 1976, met Algerije van 26 april 1976 en met Marokko van 27 april 1976, *Pb.L.* 27 september 1978, afl. 265, 263 en 264.
[122] Euro-Mediterrane overeenkomst van 17 juli 1995 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Tunesië, *Pb.L.* 30 maart 1998, afl. 97, 2.
[123] Euro-Mediterrane overeenkomst van 26 februari 1996 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Marokko, *Pb.L.* 18 maart 2000, afl. 70, 2.
[124] Euro-Mediterrane overeenkomst van 22 april 2002 waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en Algerije, *Pb.L.* 10 oktober 2005, afl. 265, 1.
[125] Art. 41 van de overeenkomsten uit 1976 met Marokko en Tunesië en art. 39 van de overeenkomst uit 1976 met Algerije; art. 65 van de overeenkomst met Tunesië uit 1995, art. 65 van de overeenkomst met Marokko uit 1996 en art. 68 van de overeenkomst met Algerije uit 2002.
[126] Zie onder meer HvJ 31 januari 1991, C-18/90, *Kziber,* ECLI:EU:C:1991:36; HvJ 20 april 1994, C-58/93, *Yousfi,* ECLI:EU:C:1994:160; HvJ 3 oktober 1996, C-126/95, *Hallouzi-Choho,* ECLI:EU:C:1996:368 en HvJ 13 juni 2006,C-336/05, *Echouikh,* ECLI:EU:C:2006:394.

de nationaliteit van de betrokken derde landen en de met hen samenwonende gezinsleden. Het begrip "werknemer" slaat zowel op actieve werknemers als op degenen die de arbeidsmarkt hebben verlaten en recht hebben op een invaliditeits- of ouderdomspensioen[127] of die werkloos is geworden.[128]

Met betrekking tot de materiële werkingssfeer van deze bepalingen heeft het Hof van Justitie gesteld dat deze bepalingen van toepassing zijn op alle prestaties die vallen onder de werkingssfeer van verordening 1408/71 (thans verordening 883/2004).[129]

E. Internationale verdragen en akkoorden gesloten door België

46. We zullen in dit onderdeel ingaan op de internationale verdragen en akkoorden die door België werden ondertekend en geratificeerd en die van belang zijn voor het onderwerp van deze bijdrage.

1° Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

47. Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens werd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zo geïnterpreteerd dat het ook van toepassing kan zijn op de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Het EHRM is van oordeel dat de aanspraak op een socialezekerheidsuitkering krachtens de wetgeving van een verdragsluitende partij een aanspraak is die valt onder de werkingssfeer van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM (bescherming van de eigendom).[130]

Dit betekent voor het EHRM evenwel niet dat de bepaling van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM op zich een recht op een socialezekerheidsuitkering creëert of recht geeft op een bepaald bedrag. De staten blijven volledig vrij om te bepalen welke socialezekerheidsaanspraken zij creëren, aan welke voorwaarden moet worden voldaan en hoe hoog de bedragen zijn.[131] Maar daarbij moet er wel rekening gehouden worden met de verplichtingen die uit het EVRM volgen, in het bijzonder met het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM.[132]

48. Als gevolg van deze rechtspraak valt elke aanspraak op sociale zekerheid of op sociale bijstand in beginsel onder de werkingssfeer van het EVRM en wordt daardoor dus ook het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM van toepassing.

In verscheidene arresten heeft het EHRM zich moeten buigen over een onderscheid dat uitsluitend gemaakt werd op grond van nationaliteit bij de toekenning van socialezekerheidsrechten. Hierbij heeft het Hof dit onderscheid enkel aanvaardbaar geacht indien hiervoor zwaarwichtige redenen worden aangehaald ("*very weighty reasons*").[133] Een

---

[127] HvJ 31 januari 1991, C-18/90, *Kziber,* ECLI:EU:C:1991:36; HvJ 20 april 1994, C-58/93, *Yousfi,* ECLI:EU:C:1994:160 en HvJ 12 februari 2003, C-23/02, *Alami,* ECLI:EU:C:2003:89.

[128] HvJ 12 februari 2003, C-23/02, *Alami,* ECLI:EU:C:2003:89.

[129] HvJ 5 april 1995, C-103/94, *Krid,* ECLI:EU:C:1995:97 en HvJ 13 juni 2006, C-336/05, *Echouikh,* ECLI:EU:C:2006:394.

[130] EHRM 16 september 1966, nr. 17371/90, *Gaygusuz/Oostenrijk*.

[131] EHRM 1 juni 1999, nr. 39860/98, *Skorkiewicz/Polen*; EHRM 7 juli 2011, nr. 37452/02, *Stummer/Oostenrijk* en EHRM 8 oktober 2013, nr. 62235/12 en nr. 57725/12, *Da Conceicao Mateus en Santo Januario/Portugal*.

[132] Zie onder meer EHRM 6 juli 2005, nr. 65731/01, *Stec/Verenigd Koninkrijk*, §55 en EHRM 15 september 2016, nr. 44818/11, *British Gurkha Welfare Society/Verenigd Koninkrijk*, § 61.

[133] EHRM 16 september 1996, nr. 17371/90, *Gaygusuz/Oostenrijk,* § 42; EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98, *Koua Poirrez/Frankrijk,* § 46; EHRM 27 november 2007, nr. 77782/01, *Luczak/Polen,* § 48; EHRM

reden kan bijvoorbeeld de bescherming en organisatie van het economische en sociale systeem van het land zijn.[134] Het EHRM houdt bij de beoordeling van de rechtvaardiging van een onderscheid op grond van nationaliteit rekening met het feit of de vreemdeling al dan niet een voldoende band heeft met deze staat. Zo wees het EHRM in de zaak *Koua Poirrez* erop dat de betrokkene legaal op het grondgebied verbleef[135] en in de zaak *Andrejeva* dat het om een staatloze ging die rechtmatig en permanent in het betrokken land verbleef.[136] In de zaak *Luczak* verwees het Hof naar het feit dat de betrokkene aangesloten was bij het algemene socialezekerheidsstelsel en dat hij via het betalen van belastingen had bijgedragen tot de financiering van het stelsel waarop hij een beroep wou doen. Wel was het Hof in het arrest *Koua Poirrez,* dat ging over het recht op een uitkering voor personen met een handicap, van oordeel dat het feit dat de betrokkene een andere bijstandsuitkering ontving, geen voldoende rechtvaardiging was voor het directe onderscheid op grond van nationaliteit bij de toekenning van de uitkering voor personen met een handicap.[137]

Daarnaast was het EHRM van oordeel dat de staten bij de toekenning van sociale voordelen een onderscheid mogen maken tussen vreemdelingen op grond van hun verblijfsstatus. Het EHRM bestempelt dit als een onderscheid op grond van een "andere situatie" in de zin van artikel 14 EVRM [138] en niet als een onderscheid op grond van nationaliteit. Dat betekent dat de staten een bredere beoordelingsmarge hebben, waarbij zij onder meer rekening kunnen houden met hun sociaal beleid en hun migratiebeleid.[139]

49. Het EHRM heeft ook stelling genomen tegen vormen van indirecte discriminatie die zich voordoen indien bepaalde voorwaarden die in beginsel op alle personen van toepassing zijn, toch een onevenredig nadelig effect hebben op een bepaalde groep.[140] In het arrest *Biao* was het Hof van oordeel dat elk onderscheid op grond van nationaliteit, en dus ook elk indirect onderscheid op grond van nationaliteit, enkel gerechtvaardigd kan worden "*on the basis of compelling or very weighty reasons*".[141] Het EHRM benadrukt verder dat zo'n onderscheid niet gerechtvaardigd kan worden door "*general biased assumptions or prevailing social prejudice".* Dit betekent dat, ook indien het onderscheid indirect op de nationaliteit is gebaseerd, er voor het EHRM zeer zwaarwegende redenen, gebaseerd op feiten, moeten worden aangehaald om dit onderscheid te kunnen rechtvaardigen.

50. Het Belgisch Grondwettelijk Hof heeft deze rechtspraak wat betreft de tegemoetkomingen aan personen met een handicap zo geïnterpreteerd dat deze tegemoetkomingen niet geweigerd kunnen worden aan vreemdelingen die in het

---

18 februari 2009, nr. 55707/00, *Andrejeva/Letland* en EHRM 9 juli 2009, nr. 46368/06, *Zeibeck/Griekenland* en EHRM 5 december 2017, nr. 57101/10, *Ribec/Slovenië,* § 53 en § 66.

[134] EHRM 18 februari 2009, nr. 55707/00, *Andrejeva/Letland,* § 86 en EHRM 5 december 2017, nr. 57101/10, *Ribec/Slovenië,* § 61.

[135] EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98, *Koua Poirrez/Frankrijk,* § 47.

[136] EHRM 18 februari 2009, nr. 55707/00, *Andrejeva/Letland,* § 87.

[137] EHRM 30 september 2003, nr. 40892/98, *Koua Poirrez/Frankrijk,* § 39.

[138] Artikel 14 bevat een open en niet-exhaustieve lijst van discriminatiegronden. Zie onder meer EHRM 24 mei 2016, nr. 38950/10, *Biao/Denemarken,* § 89.

[139] EHRM 25 oktober 2005, nr. 59140/00, *Okpisz/Duitsland* en EHRM 25 oktober 2005, nr. 58453/00, *Niedswizcki/Duitsland.* In deze zaken was het EHRM wel van oordeel dat het vereisen van een permanente verblijfsvergunning voor het verkrijgen van een recht op gezinsbijslagen niet gerechtvaardigd was ten aanzien van de betrokken personen die een tijdelijke verblijfsvergunning hadden verkregen. Zie tevens EHRM 27 september 2011, nr. 56328/07, *Bah/Verenigd Koninkrijk*. In deze zaak ging het om een persoon die een verblijfsvergunning had verkregen op voorwaarde dat zij over voldoende bestaansmiddelen beschikte. Dat rechtvaardigde voor het EHRM het feit dat de betrokkene geen recht zou hebben op een huisvestingstoelage.

[140] EHRM 13 november 2007, nr. 57235/00, *D.H./Tsjechië,* § 184; EHRM 24 mei 2016, nr. 38950/10, *Biao/Denemarken,* §103 en EHRM 24 oktober 2019, *J.D. en A/Verenigd Koninkrijk,* nr. 32949/17 en nr. 34614/17, §85.

[141] EHRM 24 mei 2016, nr. 38950/10, *Biao/Denemarken,* §113-114.

bevolkingsregister zijn ingeschreven omdat zij geacht worden een voldoende sterke band met België te hebben.[142] Op grond van deze rechtspraak heeft het Grondwettelijk Hof de uitsluiting van een aantal andere categorieën van vreemdelingen met een minder sterke band met België wel gerechtvaardigd bevonden. Het Hof verwees hierbij naar het feit dat de betrokkenen een beroep zouden kunnen doen op de maatschappelijke bijstand en dat bij de toekenning ervan rekening gehouden moet worden met de handicap van de betrokken persoon.[143] Deze rechtspraak lijkt ondertussen gevestigd te zijn, ondanks het feit dat ze erg bekritiseerd werd omdat ze een te restrictieve interpretatie zou geven aan de rechtspraak van het EHRM.[144] We zullen hier verder niet ingaan op deze controverse.

2° Europees Sociaal Handvest

51. In het kader van de Raad van Europa werden nog andere verdragen gesloten die relevant zijn voor deze bijdrage, met name het Europees Sociaal Handvest (ESH) van 18 oktober 1961[145] en het Herziene Europees Sociaal Handvest (HESH) van 3 mei 1996.[146] Artikel 12, vierde lid, dat van toepassing is op sociale zekerheid en artikel 13, vierde lid dat van toepassing is op sociale en geneeskundige bijstand, bevatten een verplichting tot gelijke behandeling op deze gebieden.

De personele werkingssfeer van deze verplichting is in beginsel beperkt tot de onderdanen van de andere partijen van het Handvest die legaal op het grondgebied verblijven. Wat betreft de Unieburgers en de onderdanen van de landen die ook een beroep kunnen doen op het Unierecht inzake het vrije verkeer van personen (Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland) lijkt het ESH of het HESH volgens ons geen rechten te verlenen die verder gaan dan wat het Unierecht reeds biedt. Andere staten die het ESH hebben geratificeerd en voor wier onderdanen het ESH en het HESH wel van belang zijn, zijn: Albanië, Andorra, Armenië, Azerbeidzjaan, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Moldavië, Montenegro, Rusland, Servië, Macedonië en Turkije.[147]

52. Uit de standpunten die zijn ingenomen door het Europees Comité voor de Sociale Rechten (verder "ECSR")[148], dat toeziet op de naleving van het ESH of het HESH door de verdragsstaten, blijkt dat niet alleen directe discriminatie op grond van nationaliteit in strijd zou zijn met artikel 12 en 13, maar ook indirecte discriminatie. Dat geldt volgens het ECSR voor de vereiste van een bepaalde duur van voorafgaand verblijf alvorens een persoon recht zou hebben op de betrokken uitkering, alhoewel een staat de toekenning van een niet-

---

[142] GwH 12 december 2007, nr. 153/2007.

[143] GwH 11 januari 2012, nr. 3/2012 (m.b.t. vreemdelingen die zijn ingeschreven in het vreemdelingenregister); GwH 9 augustus 2012, nr. 108/2012 (m.b.t. vreemdelingen die niet in het bevolkingsregister zijn ingeschreven, maar die kinderen van Belgische nationaliteit hebben); GwH 4 oktober 2012, nr. 114/2012 (m.b.t. vreemdelingen die gemachtigd zijn tot een onbeperkt verblijf in België zonder in het bevolkingsregister te zijn ingeschreven).

[144] Zie onder meer: S. BOUCKAERT "Grondrechten en de minimumvoorzieningen. In welke mate zijn verschillen in behandeling op basis van nationaliteit of verblijfsstatus nog toegelaten", in A. VAN REGENMORTEL en H. VERSCHUEREN (eds.), *Grondrechten en sociale zekerheid*, Brugge, die Keure, 2016, 378-386 en H. MORMONT, "L'exemple de l'interdiction de la discrimination et de la protection de la propriété, ou les progrès « par la bande » de l'égalité en matière de droit à des prestations sociales", *TSR* 2017, 289-292.

[145] Goedgekeurd door de wet van 11 juli 1990.

[146] Goedgekeurd door de wet van 2 maart 2002.

[147] Zie: https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/signatures-ratifications.

[148] Dit Comité maakt rapporten op over de toepassing van het ESH en het HESH door de staten die het ESH en/of het HESH hebben geratificeerd en het neemt beslissingen in het kader van de klachtenprocedure. Het is evenwel geen rechtsprekende instantie, maar de standpunten en beslissingen van het ECSR zijn wel gezaghebbend. De conclusies en beslissingen van dit comité zijn te vinden op: http://hudoc.esc.coe.int/eng/# .

contributieve uitkering wel kan onderwerpen aan een redelijke termijn van voorafgaand verblijf.[149] Zo vond het ECSR een vereiste van voorafgaand verblijf van tien jaar of van vijf jaar niet in overeenstemming met artikel 13 ESH.[150] Wel kunnen de verdragsstaten het recht op sociale bijstand beperken voor personen die slechts tijdelijk op hun grondgebied verblijven, zoals studenten of toeristen.[151]

53. Om die reden heeft de Belgische wetgever het recht op de gewaarborgde gezinsbijslag via de programmawet van 24 december 2002 uitgebreid tot de onderdanen van de staten die het ESH of het HESH hebben geratificeerd en die hun hoofdverblijf in België hebben.[152] De voorwaarde van een voorafgaand verblijf van vijf jaar die was opgenomen in artikel 1, zevende lid van de wet van 20 juli 1971 geldt niet voor deze categorie van personen. Hetzelfde gebeurde met de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) via de wet van 8 december 2013.[153] Voor deze categorie van personen geldt bijvoorbeeld niet de voorwaarde dat zij het recht moeten hebben op een Belgisch rust- of overlevingspensioen op basis van minstens 312 voltijdse dagequivalenten.[154] De datum van inwerkingtreding van deze laatste uitbreiding moet evenwel nog door een koninklijk besluit worden bepaald en tot nu toe is dit niet gebeurd. Het ECSR heeft België er herhaaldelijk op gewezen dat het uitblijven van het openstellen van de IGO voor de onderdanen van staten die het ESH of het HESH hebben geratificeerd, in strijd is met de verplichtingen van België.[155] Overigens heeft het ECSR in zijn laatste conclusies over België gesteld dat het weigeren van de tegemoetkomingen aan personen met een handicap aan de onderdanen van de staten die partij zijn bij het ESH en het HESH ook in strijd komt met artikel 13, § 4 van het ESH en het HESH.[156] [157]

3° Conventie van Genève (vluchtelingen) en New York (staatlozen)

54. Artikel 23 van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen[158] verplicht de verdragsluitende partijen om vluchtelingen die rechtmatig op hun grondgebied verblijven dezelfde rechten als hun eigen onderdanen toe te kennen voor wat betreft bijstand. Artikel 24 kent het recht op gelijke behandeling ook toe met betrekking tot de sociale zekerheid. Het Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen[159] bevat soortgelijke bepalingen (artikel 23 en 24). Het Hof van Cassatie heeft bevestigd dat artikel 23

---

[149] ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social rights,* Council of Europe, Strasbourg, 2018, 141.

[150] Zie onder meer ECSR, *Conclusions XIII-1,* Griekenland, art. 13-4; *Conclusions XIV-1,* Verenigd Koninkrijk, art. 13-4 en *Conclusions XVIII-1,* Tsjechië, art. 13-1 .

[151] ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social rights,* Council of Europe, Strasbourg, 2008, 101.

[152] Zie artikel 1, zevende lid, 4° wet van 20 juli 1971, zoals ingevoerd door art. 106, 1° Programmawet 24 december 2002 (I), *BS* 31 december 2002 en gewijzigd door artikel 45 Programmawet 27 december 2004, *BS* 31 december 2004.

[153] Art. 4, eerste lid, 7° wet van 22 maart 2001, ingevoerd door art. 110 van de wet van 6 mei 2009 en gewijzigd door de wet van 8 december 2013, *BS* 16 december 2013, 3de ed. (deze laatste wijziging voerde naast een verwijzing naar het Europees Sociaal Handvest ook een verwijzing in naar het Herziene Europees Sociaal Handvest).

[154] Artikel 4, eerste lid, 8° wet van 22 maart 2001, zoals ingevoerd door artikel 108 van de programmawet van 22 juni 2012, *BS* 28 juni 2012.

[155] ECSR, *Conclusions XVIII-1,* België, art. 13; ECSR *Conclusions 2009,* België, art. 13; ECSR *Conclusions 2013,* België, art. 13 en ECSR, *Conclusions 2017,* België, art. 13.

[156] ECSR, *Conclusions 2017,* België, art. 12, § 4.

[157] Voor een meer gedetailleerde analyse van de betekenis van het Europees Sociaal Handvest zie: G. VAN LIMBERGHEN, "Opent het (herziene) Europees Sociaal Handvest voor buitenlanders de toegang tot socialebijstandsregelingen?", in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer,* Brugge, die Keure, 2016, 369-387.

[158] Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, goedgekeurd door de wet van 26 juni 1953, *BS* 4 oktober 1953.

[159] Verdrag van New York betreffende de status van staatlozen van 28 september 1954, goedgekeurd door de wet van 12 mei 1960, *BS* 10 augustus 1960.

van het Verdrag van Genève directe werking heeft[160] en de Belgische rechtspraak past dit ook toe op de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.[161] Ook het Grondwettelijk Hof heeft deze bepalingen toegepast in een zaak met betrekking tot de toekenning van de gewaarborgde gezinsbijslag aan staatlozen.[162] Het verbod van discriminatie is niet van toepassing op kandidaat-vluchtelingen.[163] Maar zodra de betrokkene erkend is als vluchteling heeft deze erkenning retroactief effect voor wat betreft het recht op sociale uitkeringen.[164]

IV. Recente voorstellen tot invoering van een verblijfs(duur)voorwaarde

55. De vernietiging door het Grondwettelijk Hof van de tienjarige verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO en de IVT heeft de politieke discussie over dit soort maatregelen niet doen stilvallen, integendeel. Na het IGO-arrest werden er nieuwe voorstellen ingediend of aangekondigd die deze voorwaarde opnieuw willen invoeren. Daarnaast werd er ook een voorstel ingediend om een anders geformuleerde verblijfsvoorwaarde voor de IGO in te voeren met opnieuw de bedoeling om het recht op deze uitkering afhankelijk te maken van een voldoende band met België. We zullen in dit onderdeel deze voorstellen kort bespreken en evalueren in het licht van de voorgaande analyse.

A. Voorstel tot het opnieuw invoeren van de tienjarige verblijfsduurvoorwaarde voor de IGO

56. Op 27 maart 2019, twee maanden na het IGO-arrest van het Grondwettelijk Hof, werd er in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een wetsvoorstel ingediend om de tienjarige verblijfsduurvoorwaarde die door het Grondwettelijk Hof was vernietigd, opnieuw in te voeren.[165] In zijn toelichting verwijst de auteur van dit wetsvoorstel evenwel niet naar dit IGO-arrest, alhoewel dit arrest de enige reden was om de voorwaarde die door het Grondwettelijk Hof was vernietigd opnieuw in te voeren. Wel verwijst hij naar het advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de eerdere invoering van deze verblijfsduurvoorwaarde in de IGO-wet.[166] Hierin had de Raad van State gewezen op mogelijke strijdigheid met het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit in het Unierecht en met de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. Als antwoord hierop verwijst de indiener van dit wetsvoorstel naar de conclusie van de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie in de zaak *Gusa.*[167] Daaruit leidt hij af dat voor Unieburgers de uitzondering met betrekking tot het recht op sociale bijstand die is voorzien in artikel 24, tweede lid Richtlijn 2004/34, een verschil in behandeling toelaat. Hoger (randnummer 36) hebben we er evenwel reeds op gewezen dat deze uitzondering enkel van toepassing is op economisch niet-actieve migrerende Unieburgers in de eerste drie maanden van hun verblijf in de gastlidstaat en op migrerende Unieburgers die naar de gastlidstaat zijn gekomen om er werk te zoeken en dit gedurende de periode dat zij in de gastlidstaat mogen verblijven om er werk te zoeken. Deze uitzondering is dus maar op een zeer beperkt aantal

[160] Cass. 16 april 1984, *Arr. Cass.* 1983-84, 1093 en Cass. 13 mei 1996, *Arr. Cass.* 1996, 446.
[161] Zie onder meer Arbh. Antwerpen 28 oktober 1996, *RW* 1996-97, 1361.
[162] GwH 11 januari 2012, nr. 1/2012.
[163] Cass. 13 mei 1996, *Arr. Cass.* 1996, 446.
[164] Voor een toepassing op een persoon die de status van staatloze heeft verkregen: Arbh. Brussel, 4 september 2017.
[165] Wetsvoorstel van 27 maart 2019 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (ingediend door de heer Jan Spooren, N-VA), *Parl. St.* Kamer, 2018-19, nr. 54-3700/001.
[166] Advies Afdeling Wetgeving RvS nr. 59.786/1/V van 16 augustus 2016, *Parl. St.* Kamer, 2016-17, nr. 54-2141/001.
[167] Conclusies Advocaat-Generaal WATHELET, 26 juli 2017, C-442/16, *Gusa,* ECLI:EU:C:2017:607.

Unieburgers van toepassing. Wat de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. betreft stelt de auteur dat dit voorstel geen achteruitgang van de rechten van betrokkenen met zich brengt omdat niet wordt geraakt aan het niveau van de prestaties. Indien men wel zou oordelen dat het zou gaan om een achteruitgang, dan is deze volgens de auteur gerechtvaardigd door de doelstelling om een voldoende band tussen de uitkeringsgerechtigden en België te creëren en om het hoofd te bieden aan de stijgende kosten voor de IGO. De auteur geeft evenwel niet aan welke kosten precies zouden worden bespaard door de invoering van deze voorwaarde. Hij verwijst eveneens naar vroegere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof maar negeert volkomen het arrest van 23 januari 2019 waarbij het Grondwettelijk Hof een identieke voorwaarde had vernietigd. Dit voorstel doorstaat daarom niet de toets met de *standstill*-verplichting en met de verschillende onderdelen van het Unierecht zoals hoger besproken.

Dit wetsvoorstel werd niet verder besproken of goedgekeurd vóór de ontbinding van de Kamer met het oog op de verkiezingen van mei 2019. Het werd na de verkiezingen evenwel opnieuw ingediend, met exact dezelfde motivering, zonder dat het tot nu toe voorwerp is geweest van verdere discussie.[168]

B. Voorstel tot het invoeren van de voorwaarde van duurzaam verblijfsrecht voor de IGO

57. Snel na het IGO-arrest werd er in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een ander voorstel ingediend tot invoering van de voorwaarde van het hebben van een duurzaam verblijfsrecht voor het bekomen van de IGO.[169] Dit voorstel verwijst in de toelichting wel expliciet naar het IGO-arrest van het Grondwettelijk Hof en heeft de bedoeling om de doelstellingen die aan de basis lagen van de vernietigde verblijfsduurvoorwaarde nu te bereiken door de invoering van een andere voorwaarde, met name het beschikken over een duurzame verblijfskaart. Zo'n verblijfskaart zou volgens de indieners van dit voorstel pas na vijf jaar verblijf in België worden afgegeven. Pas dan zou er een voldoende band met België bestaan. Verder verwijzen de auteurs naar de doelstelling om de kosten voor de IGO onder controle te houden en herhalen zij de cijfers die door de Belgische regering reeds werden aangehaald in het voorstel uit 2016 tot invoering van de tienjarige verblijfsduurvoorwaarde.

58. Bij de bespreking van dit wetsvoorstel wees de minister van Pensioenen erop dat de voorwaarde van het beschikken over een duurzaam verblijfsrecht betekent dat de IGO op grond van deze voorwaarde niet meer kan geweigerd worden aan Belgen "*omdat zij automatisch over een duurzaam en onbeperkt recht op verblijf beschikken*".[170] In de loop van de discussie in de bevoegde commissie werd de voorwaarde aangepast en geformuleerd als het "*beschikken over een duurzaam en onbeperkt verblijf*". De verwijzing in het oorspronkelijke voorstel naar een "duurzame verblijfskaart" heeft juridisch-technisch immers enkel betrekking op bepaalde verblijfskaarten voor Unieburgers. Bovendien werden vluchtelingen en personen die genieten van de subsidiaire bescherming van deze voorwaarde uitgesloten om tegemoet te komen aan de internationale verplichtingen van België (meer bepaald het Verdrag van Genève).[171] Uiteindelijk werd dit wetsvoorstel niet goedgekeurd

[168] Wetsvoorstel van 9 juli 2019 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (ingediend door Jan Spooren, N-VA), *Parl. St.* Kamer, BZ 2019, nr. 55-0055/001.
[169] Wetsvoorstel van 20 februari 2019 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (ingediend door David Clarinval en Sybille de Coster-Bauchau, MR), *Parl. St.* Kamer, 2018-19, nr. 54-3580/001.
[170] "Verslag namens de Commissie Sociale Zaken", *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3580/003, 6.
[171] Zie *Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3580/004, nr. 54-3580/005 en nr. 54-3580/006.

door de voltallige vergadering van de Kamer vóór zijn ontbinding met het oog op de verkiezingen in mei 2019.

Na de verkiezingen werd het voorstel opnieuw ingediend, met name de invoering voor de IGO van de voorwaarde van "het beschikken over een duurzaam of onbeperkt verblijf", behalve dan voor vluchtelingen en subsidiair beschermden.[172] Wat die laatste uitsluiting betreft, preciseren de indieners dat "*een Belgische burger over een onbeperkt recht op verblijf in België*" beschikt en dat deze voorwaarde daarom niet kan worden opgelegd aan erkende vluchtelingen en de begunstigden van de subsidiaire bescherming.[173] De motivering is gelijkaardig aan die van het voorstel van 20 februari 2019.

59. De Federale Pensioendienst heeft aan het Rekenhof een advies gevraagd over de budgettaire weerslag van dit voorstel op de begroting voor de IGO. In zijn besluit voorspelt het Rekenhof dat er in de volgende jaren een besparing gerealiseerd zal kunnen worden die in 2025 zou kunnen oplopen tot 13 miljoen euro per jaar. Hierbij wijst de Rekenkamer erop dat het globale budget van de IGO 593,7 miljoen euro bedroeg in 2019. Het zou dus om een besparing van ongeveer 2,5% gaan. Bovendien vermeldt het Rekenhof dat "*deze besparing moet echter worden gerelativeerd aangezien de personen die de IGO niet krijgen, vaak voldoen aan de voorwaarden om een steunaanvraag in te dienen bij de openbare centra voor maatschappelijk welzijn*".[174] Uit dit advies blijkt duidelijk dat dit voorstel maar in zeer beperkte mate zal kunnen bijdragen tot het onder controle houden van de uitgaven.

60. Tevens werd er over dit voorstel een advies gevraagd aan de Afdeling Wetgeving van de Raad van State.[175] In zijn advies wijst de Raad van State erop dat de indieners van het voorstel zelf hebben aangegeven dat Belgische burgers automatisch voldoen aan de voorwaarde van het beschikken over een onbeperkt verblijfsrecht in België en dat deze voorwaarde daarom enkel geldt voor buitenlanders. De Raad stelt hierover dat het gaat om een voorwaarde "*waaraan personen van Belgische nationaliteit ipso facto beantwoorden*".[176] Dit betekent dat deze voorwaarde een directe discriminatie op grond van nationaliteit inhoudt. Dat heeft natuurlijk gevolgen voor de toepassing van de hoger besproken instrumenten van het Unierecht en van de internationale verplichtingen van België waarin voorzien wordt in een verbod van discriminatie op grond van nationaliteit of een verplichting tot gelijke behandeling met de onderdanen van de betrokken staat.[177]

Verder is de Raad van oordeel dat het hier opnieuw gaat om een aanzienlijke achteruitgang voor de betrokkenen die niet zouden voldoen aan deze nieuwe voorwaarde en dat deze achteruitgang onvoldoende gemotiveerd is door redenen van algemeen belang. De Afdeling Wetgeving verwijst hierbij naar het IGO-arrest en is van oordeel dat de motivering opnieuw onvoldoende is om aan de *standstill*-verplichting van artikel 23 Gw. te kunnen voldoen. Wel nuanceert de Raad van State dit standpunt op een aantal punten, meer bepaald wat de toepassing van de verblijfsrichtlijn 2004/38 op Unieburgers en hun familieleden betreft. Zo verwijst de Afdeling Wetgeving naar de rechtspraak van het Hof van Justitie op grond

[172] Wetsvoorstel van 24 september 2019 tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (ingediend door David Clarinval c.s., MR), *Parl. St.* Kamer, BZ 2019, nr. 55-0416/001.
[173] *Parl . St.* Kamer, BZ 2019, nr. 55-0416/001, 5. Hierbij wordt zowel verwezen naar het Verdrag van Genève als naar richtlijn 2011/95 van 13 december 2011. Zie meer hierover in randnummers 41, 42 en 54.
[174] *Parl . St.* Kamer, BZ 2019, nr. 55-0416/002.
[175] Advies van de Raad van State nr. 66.775/1 van 10 januari 2020, *Parl . St.* Kamer, BZ 2019, nr. 55-0416/004.
[176] *Ibid.*, punt 6 en punt 10.1.6.
[177] Zie hoger randnummers 29 en 30 over het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie op grond van nationaliteit.

waarvan aan economisch niet-actieve Unieburgers het recht op een socialebijstandsuitkering in de zin van deze richtlijn (zoals de IGO) kan worden onderworpen aan het recht op verblijf. Dat recht op verblijf is tot aan het bekomen van het recht op duurzaam verblijf voor economisch niet-actieve Unieburgers afhankelijk van het beschikken over voldoende bestaansmiddelen. Maar de Raad van State wijst erop dat niet iedereen die in aanmerking komt voor een IGO, *ipso facto* dan ook geen recht heeft op verblijf. Een recht op verblijf kan enkel geweigerd of ontnomen worden indien de betrokkene een onredelijke last op het bijstandsstelsel van het gastland zou vormen.[178] Daarom is de Raad van State van oordeel dat de toekenning van de IGO niet geweigerd kan worden aan een Unieburger die over een recht op verblijf beschikt, ook al heeft deze persoon nog geen duurzaam recht op verblijf verworven. Dat geldt ook voor die gepensioneerden die een, weliswaar beperkte, economische activiteit ontplooien, en daardoor een recht op verblijf hebben op grond van hun statuut van werknemer.

Voorts wijst de Raad van State erop dat de IGO in ieder geval niet geweigerd kan worden aan personen die het statuut van staatlozen hebben in de zin van het Verdrag van New York en evenmin aan derdelanders die in België een verblijfsrecht hebben verkregen op grond van richtlijn 2003/109 met betrekking tot langdurig verblijvenden, meer bepaald wanneer zij dit statuut hebben verkregen in een andere lidstaat en naar België zouden verhuizen.

61. Bij het afsluiten van het manuscript (november 2020) was het nog niet duidelijk of dit voorstel door de Kamer verder zou worden besproken en/of zou worden aangenomen. De opmerkingen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn volkomen terecht. We kunnen er nog aan toevoegen dat ook rekening moet gehouden worden met de andere verordening en richtlijnen van het Unierecht waarnaar in deel III verwezen werd, zoals de gelijke behandelingsbepalingen in richtlijn 2011/98 over de gecombineerde vergunning, in de akkoorden met de Maghreb-landen en in het Europees Sociaal Handvest. Voor die buitenlanders die geen beroep kunnen doen op deze instrumenten, zou wel de voorwaarde kunnen ingevoerd worden dat zij over een verblijfsrecht beschikken dat duurzaam is. Hiermee zou dan het duurzame verblijfsrecht in de zin van artikel 15, artikel 42 quinquies en artikel 42 sexies Vreemdelingenwet bedoeld kunnen worden. Dat is in lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof die in randnummer 50 werd besproken. Maar dat betekent ook dat deze voorwaarde wellicht maar op een zeer beperkte groep van vreemdelingen die een verblijfsrecht in België hebben kan worden toegepast, zodat de besparing nog beperkter is dan wat het Rekenhof heeft voorgerekend.

C. Voorstellen tot invoering van een verblijfsduurvoorwaarde in het Vlaamse regeerakkoord

62. De idee van de invoering van een verblijfsduurvoorwaarde van 10 jaar voor bepaalde sociale uitkeringen werd ook opgenomen in het regeerakkoord van oktober 2019 tot vorming van de Vlaamse regering. Hierin werd er overeengekomen om 10 jaar wettig verblijf op het grondgebied, waarvan vijf jaar ononderbroken, als voorwaarde in te voeren voor wie aanspraak wil maken op het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden, uitgezonderd minderjarigen en het zorgbudget voor ouderen met een zorgnood. Ook zou er een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar ononderbroken wettig verblijf op het grondgebied worden opgelegd voor wie aanspraak wil maken op de vermindering van de zorgpremie voor de

[178] Zie hoger randnummer 13.

Vlaamse sociale bescherming.[179] Dit onderdeel van het akkoord werd later nog eens bevestigd in de beleidsnota die werd ingediend door de hiertoe bevoegde minister.[180]

Het zorgbudget is een onderdeel van de Vlaamse sociale bescherming.[181] Het zorgbudget voor zwaar zorgbehoevenden (voorheen Vlaamse zorgverzekering) is bestemd voor mensen die vanwege ziekte of ouderdom zorg nodig hebben. Zij kunnen rekenen op 130 euro per maand om te besteden aan niet-medische kosten, zoals hulp bij het aankleden, wassen en/of eten. Het zorgbudget voor ouderen is bestemd voor 65+'ers met een beperkt inkomen en gezondheidsproblemen. Het bedraagt maximaal 583 euro per maand en is afhankelijk van de hoeveelheid zorg die iemand nodig heeft en van het (gezins)inkomen.

Bij de voorstelling van deze maatregel werd er aangevoerd dat het alleen maar logisch is dat men aan zogenaamde "nieuwkomers" vraagt om eerst een tijd bij te dragen tot de financiering van de Vlaamse sociale bescherming, alvorens daar rechten uit te kunnen putten. Deze maatregel zou betekenen dat iemand die minder dan tien jaar in Vlaanderen woont en die zwaar zorgbehoevend wordt (bijvoorbeeld na een ongeval of een ziekte) geen beroep zal kunnen doen op het zorgbudget.

63. Bij het afsluiten van het manuscript van deze bijdrage (november 2020) werd er nog geen concreet voorstel tot wijziging van het decreet van 18 mei 2018 ingediend. Wel zal elk voorstel tot wijziging van het decreet moeten beantwoorden aan de eisen van de *standstill*-verplichting zoals die door het Grondwettelijk Hof toegepast werd in het IGO-arrest en het IVT-arrest. De Vlaamse regering zal in de toelichting omstandig moeten motiveren welke doelstellingen van algemeen belang beoogt worden met deze maatregen en ook moeten aantonen dat deze maatregel effectief bijdraagt tot het realiseren van deze doelstellingen en dat zij evenredig is met deze doelstellingen. Zo zal de Vlaamse regering bijvoorbeeld cijfermatig moeten aantonen waaruit de eventuele besparing zou bestaan. Bovendien moet de invoering van zulke voorwaarden ook in overeenstemming zijn met het Unierecht en de internationale verplichtingen van België (en dus ook Vlaanderen). Hierbij gaat het op de eerste plaats om de regel inzake de samentelling van tijdvakken van wonen in de Unie van artikel 6 verordening 883/2004.[182] Uiteraard zal zo'n voorwaarde ook in overeenstemming moeten zijn met andere instrumenten uit het Unierecht of het internationale recht, meer bepaald met de bepalingen daarin over het verbod van discriminatie.

V. Besluit

64. We hebben in deze bijdrage onderzocht wat de juridische krijtlijnen zijn waarbinnen eventueel een voorwaarde die verband houdt met het verblijfsstatuut of de verblijfsduur in België of Vlaanderen zou kunnen ingevoerd worden voor het recht op een sociale uitkering. Uit deze analyse blijkt dat zowel de Grondwet als het Unierecht en de internationale verplichtingen van België de invoering van zulke voorwaarden onderwerpt aan een aantal voorwaarden en beperkingen.

Zo vereist de *standstill*-verplichting uit artikel 23 Gw. dat de betrokken wetgever grondig moet motiveren dat deze maatregel noodzakelijk is om redenen van algemeen belang. Hij

[179] Vlaamse regering 2019-2014. Regeerakkoord, 110 (te raadplegen op https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024).
[180] "Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding 2019-2014", Vlaams Parlement, doc. 120 (2019-2020) nr. 1, 90-91.
[181] Decreet van 18 mei 2018 houdende de Vlaamse sociale bescherming.
[182] Dat deze zorgpremie onder het toepassingsgebied van deze verordening valt, blijkt onder meer uit: HvJ 1 april 2008, C-212/06, *Regering van de Franse Gemeenschap en Waalse regering/Vlaamse regering,* ECLI:EU:C:2008:178.

moet deze redenen ook aangeven en aantonen dat deze maatregel noodzakelijk en proportioneel is. Het vereisen dat er een voldoende band met België of Vlaanderen is, vooral dan voor uitkeringen die niet gebaseerd zijn op het betalen van bijdragen, of het vrijwaren van het financiële evenwicht van de betrokken stelsels kunnen zulke redenen van algemeen belang zijn. Verwijzingen naar algemene geformuleerde stellingen of zelfs vooroordelen zijn echter niet voldoende om aan te tonen dat de genomen maatregel noodzakelijk en evenredig is. Het IGO-arrest en het IVT-arrest betekenen dat ook een oproep aan de wetgevers om het beslissingsproces over de beperking van sociale rechten te voeren op basis van ernstige en onderbouwde argumenten.

65. Daarnaast verhinderen talrijke instrumenten van het Unierecht en het internationale recht de invoering van voorwaarden die direct of indirect een onderscheid maken op grond van nationaliteit of, voor wat de Unieburgers en hun familieleden betreft, voorwaarden die het vrije verkeer van personen belemmeren. De verplichting tot samentellen van tijdvakken van wonen in artikel 6 verordening 883/2004 speelt hierbij een belangrijke rol. Direct of indirect onderscheid op grond van nationaliteit kan, al naargelang de juridische context, eventueel gerechtvaardigd worden. Maar ook hier moet de motivering grondig zijn voor wat betreft de redenen van algemeen belang die worden ingeroepen en de noodzaak en evenredigheid van de genomen maatregel.

66. Dit betekent in de praktijk dat voor een hele reeks van personen, zowel Belgen als niet-Belgen, een bepaalde verblijfsduurvoorwaarde of voorwaarde die betrekking heeft op de duurzaamheid van het verblijfsstatuut niet kan worden toegepast. Dit heeft een gevolg op de budgettaire weerslag van de genomen maatregel die daardoor beperkt zal blijven, wat op zich dan weer de budgettaire motivering van deze maatregel verzwakt.

Deze krijtlijnen zijn het resultaat van decennialang normerend werk op nationaal, Europees en internationaal vlak en van uitgebreide rechtspraak van de hoogste rechtscolleges. Zij zijn geïnspireerd door het streven om de integratie in het gastland te bevorderen van de personen die een beroep kunnen doen op deze normen. Zij verlenen vaak een status die op zich reeds voldoende is om een band met het gastland aan te geven. Deze krijtlijnen beogen te vermijden dat deze personen, ondanks het feit dat zij een recht op verblijf hebben, in een sociaal marginale positie zouden terechtkomen. In die zin dragen zij bij tot wat in artikel 23 van de Grondwet en in artikel 1 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de menselijke waardigheid wordt genoemd.