



Informatiebericht SUA

Van IND / SUA
Auteur(s) 10.2.e
Telefoonnummer 10.2.e

Nummer & Titel IB 2020/77 AbRS-uitspraken over de inkomenstoets voor economisch inactieve Unieburgers

Kenmerk (digijust)
Hoofdtak Regulier
InformIND Thema B10/2

Relatie met
Geldig vanaf 08-06-2020
Geldig tot en met 08-12-2021

1. Aanleiding

Op 25 juli 2019 heeft de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) drie uitspraken gedaan over de toetsing aan artikel 7, eerste lid, onder a en b, Richtlijn 2004/38 (artikel 8.12, eerste lid, onder a en b, Vb).

De betreffende uitspraken zijn te vinden onder kenmerk/vindplaats:

- Kenmerk: 201806272/1/V3, vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:2504
- Kenmerk: 201704060/1/V3, vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:2502
- Kenmerk: 201706801/1/V3, vindplaats: ECLI:NL:RVS:2019:2503

Dit informatiebericht gaat in op de consequenties van deze uitspraken voor de bestaansmiddelentoets voor economisch inactieve Unieburgers die op grond van artikel 7, eerste lid, onder b Richtlijn 2004/38 (artikel 8.12 eerste lid, onder b, Vb) beogen langer dan drie maanden in Nederland te verblijven op grond van Richtlijn 2004/38 (hierna: de Richtlijn) of die duurzaam verblijf op grond van de Richtlijn aanvragen.

2. Toelichting

In de drie uitspraken gaat de Afdeling onder andere in op de vraag hoe te toetsten als de economisch inactieve Unieburger niet beschikt over inkomsten of vermogen ter hoogte van het normbedrag zoals neergelegd in artikel 3.74 Vb en hoe de omstandigheid te wegen dat de Unieburger, ondanks het niet halen van het normbedrag, nooit een beroep heeft gedaan op de publieke kas. In de drie zaken waarop de uitspraken zien, was sprake van langdurig verblijf in Nederland waarvan achteraf beoordeeld moest worden of steeds aan de voorwaarden van de Richtlijn was voldaan. Het merendeel van de conclusies van de Afdeling over deze toets kunnen echter ook worden toegepast op aanvragen voor toetsing aan het gemeenschapsrecht door Unieburgers en hun (derdelander) familieleden kort na vestiging in Nederland. Het hierbij betrekken van de omstandigheid dat nooit een beroep is gedaan op de publieke kas zal vooral van betekenis zijn in die gevallen waarin sprake is van een langer verblijf in Nederland.

Uit de uitspraken komt duidelijk naar voren dat de staatssecretaris niet kan volstaan met het vaststellen dat het normbedrag niet wordt gehaald zodat niet is voldaan aan

de voorwaarden van de Richtlijn voor wat betreft het recht van vrij verkeer van een economische inactieve met voldoende middelen van bestaan.

Als de inkomsten van de economisch inactieve Unieburger of diens familielid of hun vermogen onder het normbedrag liggen, zal de staatssecretaris kenbaar moeten beoordelen of de hen ter beschikking staande beperkte middelen in hun individuele geval toch voldoende zijn om in hun levensonderhoud te voorzien omdat tegenover lage inkomsten of vermogen structureel lage uitgaven staan. Om te kunnen beoordelen of de beperkte inkomsten of het beperkte vermogen voldoende zijn om in het levensonderhoud te voorzien moet inzicht worden verkregen in deze inkomsten/dit vermogen en het (te verwachten) uitgavenpatroon van de vreemdeling. Als betrokkene hier niet uit zichzelf inzage in verschaft, moet de staatssecretaris betrokkene expliciet de gelegenheid bieden hierover alsnog informatie te verstrekken.

De omstandigheid dat de Unieburger of diens familielid, ondanks de beperkte middelen, geen beroep op de openbare kas heeft gedaan leidt niet automatisch tot de conclusie dat betrokkene blijkbaar steeds heeft beschikt over voldoende middelen van bestaan, maar moet wel kenbaar door de staatssecretaris worden meegewogen bij de beoordeling. Als een Unieburger, ondanks zijn beperkte middelen, geen beroep heeft gedaan op de openbare kas heeft hij hiermee namelijk enig bewijs geleverd dat hij met de middelen die hij tot zijn beschikking heeft gehad kon leven, zonder ten laste te komen van het sociale bijstandstelsel. Als de vreemdeling aantoonbaar over aanzienlijk minder middelen van bestaan te beschikken dan het normbedrag, moet de staatssecretaris uitdrukkelijk betekenis hechten aan de omstandigheid dat er geen beroep op de openbare kas is gedaan.

3. Hoe te handelen

Uit de uitspraken blijkt een aantal algemene uitgangspunten die belangrijk zijn voor de toets aan artikel 7, eerste lid, onder b Richtlijn 2004/38 (artikel 8.12, eerste lid, onder b, Vb):

- Het is aan de vreemdeling om te bewijzen dat er sprake is van voldoende middelen van bestaan om te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op de publieke kas;
- Artikel 7, eerste lid, onder b, Richtlijn 2004/38 (artikel 8.12, eerste lid, onder b, Vb) is een positief criterium. Dit betekent dat de vreemdeling inzicht moet geven in het bestaan van de beschikbare middelen, de hoogte en de rechtmatigheid ervan alsook dat die voorzien in een zeker bestaansminimum;
- De bewijsmiddelen om aan te tonen dat er voldoende middelen van bestaan zijn, mogen niet worden beperkt;
- De herkomst van de middelen maakt niet uit. De middelen mogen bijvoorbeeld ook afkomstig zijn van een derdelander familielid. Wel mag de staatssecretaris, nadat daartoe dus inzicht is gegeven door de vreemdeling, het bestaan van de middelen, de rechtmatigheid ervan, alsook het bedrag van de beschikbaarheid verifiëren;
- De staatssecretaris moet de vreemdeling op deze bewijslast wijzen en de vreemdeling in de gelegenheid stellen om inzicht te geven in de middelen en de uitgaven om aan te tonen dat geringere middelen dan het normbedrag ook kunnen volstaan. De staatssecretaris zal duidelijk moeten maken dat een individuele beoordeling van de persoonlijke omstandigheden (middelen afgezet tegen uitgaven) volgt waarbij wordt getoetst of wordt beschikt over

voldoende middelen van bestaan om te voorkomen dat de vreemdeling een beroep doet op het sociale bijstandstelsel;

- Het feit dat geen beroep wordt gedaan op de publieke kas, moet als zelfstandig onderdeel kenbaar worden meegewogen in de beoordeling van de staatssecretaris.

Bij de inkomensstoets zijn de volgende drie situaties te onderscheiden:

1. Bij de toets aan artikel 7, eerste lid, onder b, Richtlijn 2004/38 (artikel 8.12, eerste lid, onder b, Vb) dient het inkomen of het banksaldo van de inactieve Unieburger of zijn of haar derdelander familielid in de eerste plaats getoetst te worden aan het normbedrag van artikel 3.74 Vb. Als geen sprake is van regelmatige inkomsten maar van een banksaldo dient dit saldo minstens twaalf keer het maandelijks normbedrag te bedragen gerekend vanaf het moment van aanvraag bij het loket.

Indien het normbedrag wordt gehaald, wordt in ieder geval voldaan aan de voorwaarden van de Richtlijn voor wat betreft het recht van vrij verkeer van een economisch inactieve Unieburger met voldoende middelen van bestaan.

2. Indien niet wordt voldaan aan het normbedrag en de beschikbare inkomsten of het banksaldo tussen de 80% en 100% van het normbedrag liggen, moet aan de hand van de persoonlijke omstandigheden worden beoordeeld of het voor de hand ligt dat de Unieburger en diens familielid, ondanks hun beperkte middelen, toch in hun levensonderhoud (en dat van hun eventuele gezinsleden) hebben kunnen voorzien en ook in de toekomst nog kunnen voorzien. Hierbij dient ervan uitgegaan te worden dat de Unieburger en diens familielid nog twaalf maanden in hun levensonderhoud en dat van hun eventuele gezinsleden kunnen voorzien gerekend vanaf de indiening van de aanvraag bij de loketten.

Om te beoordelen of betrokkene in het levensonderhoud kan voorzien, dienen zowel de inkomsten en/of het banksaldo als het uitgavenpatroon van de Unieburger en diens familielid door de Unieburger in kaart te worden gebracht. Voor wat betreft het uitgavenpatroon is het van belang dat het gaat om uitgaven inzake het levensonderhoud van de vreemdeling en, indien aan de orde, eventuele gezinsleden. Hierbij is het van belang dat geen belangrijke uitgavenposten gemist worden, zoals huur, gas, water, licht, verzekeringen en boodschappen (let op: deze opsomming is niet-limitatief!). Met betrekking tot het uitgavenpatroon is ook van belang dat wordt gezien of er sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de uitgaven structureel lager liggen dan verwacht zou mogen worden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het hebben van een eigen woning, het gratis inwonen bij iemand anders of het aantoonbaar door anderen in het dagelijks levensonderhoud worden voorzien.

Hoewel de bewijslast bij de vreemdeling ligt, moet de staatssecretaris de vreemdeling duidelijk maken dat, indien niet aan het normbedrag wordt voldaan, het aan hem is om aan te tonen dat (ook) met geringe middelen van bestaan kan worden volstaan als daar structureel lage uitgaven tegenover staan. De staatssecretaris moet derhalve, al dan niet door het bieden van herstel verzuim, vragen naar stukken over de persoonlijke

omstandigheden waaruit blijkt dat de vreemdeling in zijn eigen levensonderhoud, en eventueel dat van zijn gezinsleden, kan voorzien.

Als de inkomsten en uitgaven elkaar bij benadering dekken én geen beroep wordt gedaan op de publieke kas, kan –dus ook als de middelen onder het vastgestelde normbedrag liggen– worden geconcludeerd dat over voldoende middelen van bestaan als bedoeld in artikel 7, eerste lid, onder b Richtlijn 2004/38 (artikel 8.12, eerste lid, onder b, Vb), wordt beschikt om te voorkomen dat de Unieburger en de derdelander familieleden tijdens hun verblijf een onredelijke belasting vormen voor het sociale bijstandstelsel. Dit geldt tenzij uit een inventarisatie van de persoonlijke omstandigheden van de Unieburger blijkt dat dit niet het geval is¹.

Het gegeven dat de Unieburger in Nederland verblijft en ondanks zijn beperkte middelen geen beroep op de openbare kas heeft gedaan moet kenbaar betrokken worden bij de inventarisatie van de inkomsten en uitgaven. Het gaat hier om een zelfstandig onderdeel in de beoordeling of de middelen die onder het normbedrag liggen toch voldoende zijn.

In de gevallen waarin de beschikbare inkomsten en/of het banksaldo tussen de 80% en 100% van het normbedrag ligt, de inkomsten en/of het vermogen en uitgaven elkaar bij benadering dekken en er geen beroep is gedaan op de publieke kas zal redelijk snel aangenomen moeten worden dat wordt beschikt over voldoende middelen van bestaan.

Echter, indien daartoe aanleiding bestaat kan besloten worden om de middelen toch niet voldoende te achten. In dat geval zal in de toets aan de hand van de persoonlijke omstandigheden niet alleen kenbaar betrokken moeten worden dat nimmer een beroep op de openbare kas is gedaan. Ook moet aan dit gegeven uitdrukkelijk betekenis toekomen in de beoordeling. Het spreekt daarbij voor zich dat hoe langer een Unieburger met beperkte middelen zelfstandig in zijn of haar bestaan heeft kunnen voorzien zonder een beroep te doen op de openbare kas, hoe sterker de indicatie dat hij beschikt of heeft beschikt over voldoende bestaansmiddelen.

Indien de inkomsten en/of het vermogen en uitgaven elkaar niet bij benadering dekken omdat de uitgaven beduidend hoger zijn, is er geen ruimte om de middelen toch voldoende te achten omdat er nimmer een beroep op de openbare kas is gedaan.

3. Indien de beschikbare inkomsten en/of het banksaldo minder dan 80% van het normbedrag bedraagt, moet aan de hand van de persoonlijke omstandigheden worden beoordeeld of het voor de hand ligt dat de Unieburger en diens familielid, ondanks hun beperkte middelen van bestaan, toch in hun levensonderhoud (en dat van hun eventuele gezinsleden) in het verleden hebben kunnen voorzien en ook in de toekomst nog kunnen voorzien. Hierbij dient ervan uitgegaan te worden dat de Unieburger en diens familielid nog twaalf maanden in hun levensonderhoud en dat van hun

¹ Voorbeeld: gedacht kan worden aan een situatie waarin het inkomen binnen korte tijd aanzienlijk zal dalen, de uitgaven binnen korte tijd aanzienlijk zullen stijgen (bijvoorbeeld door uitbreiding van het gezin) of er nog maar gedurende een zeer korte periode wordt voldaan aan het normbedrag (bijvoorbeeld één maand) en het onduidelijk is of hier conclusies aan verbonden kunnen worden.

eventuele gezinsleden kunnen voorzien gerekend vanaf de indiening van de aanvraag bij de loketten.

In deze gevallen zal eveneens inzicht moeten worden verkregen in de inkomsten en/of het banksaldo en uitgaven van de Unieburger en diens familieleden waarbij er aandacht dient te zijn voor eventuele bijzondere omstandigheden waardoor de uitgaven structureel lager liggen dan verwacht zou mogen worden. Hierbij geldt eveneens dat de staatssecretaris, ondanks dat de bewijslast bij de vreemdeling ligt, aan de vreemdeling duidelijk moet maken dat, indien niet aan het normbedrag wordt voldaan, het aan hem is om aan te tonen dat (ook) met geringe middelen van bestaan kan worden volstaan als daar structureel lage uitgaven tegenover staan.

Aangezien er in deze gevallen steeds verder wordt afgeweken van het normbedrag van artikel 3.74 Vb, dient zorgvuldig -en indringender dan in de situatie waarin de middelen van bestaan tussen de 80%-100% van het normbedrag liggen- beoordeeld te worden of de inkomsten en/of het banksaldo en de uitgaven elkaar bij benadering dekken. Ook in dit kader is de omstandigheid dat nimmer een beroep op de openbare kas is gedaan, een zelfstandig onderdeel in de beoordeling of de middelen die onder het normbedrag liggen, toch voldoende zijn. In de beoordeling van deze gevallen moet altijd *uitdrukkelijke* betekenis aan deze omstandigheid worden gehecht, aangezien de middelen ver onder het normbedrag liggen. Het spreekt daarbij voor zich dat hoe langer een Unieburger met beperkte middelen zelfstandig in zijn of haar bestaan heeft kunnen voorzien zonder een beroep te doen op de openbare kas, hoe sterker de indicatie dat hij beschikt of heeft beschikt over voldoende bestaansmiddelen.

Als de inkomsten en/of het banksaldo en uitgaven elkaar bij benadering dekken en er geen beroep op de openbare kas is gedaan, kan ook in de gevallen waarin de beschikbare inkomsten en/of het banksaldo minder dan 80% van het normbedrag bedraagt tot de conclusie worden gekomen dat er voldoende middelen van bestaan zijn. Dit geldt tenzij uit een inventarisatie van de persoonlijke omstandigheden van de Unieburger blijkt dat dit niet het geval is (zie voetnoot 1).

In het geval de inkomsten en/of het vermogen en de uitgaven elkaar niet bij benadering dekken omdat de uitgaven beduidend hoger zijn, is er geen ruimte om de middelen toch voldoende te achten omdat nimmer een beroep op de openbare kas is gedaan.

5. Afstemming

Dit bericht is afgestemd met DMB en JZST.