

2.5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

(...; red.)

## 393

Centrale Raad van Beroep

15 juli 2011, nr. 08/6595 AKW, LJN BR1905

(mr. Van der Kade, mr. de Vries, mr. Simon)

Noot dr. P.E. Minderhoud

**Kinderbijslag. Koppelingswet. Rechtmatig verblijf. Ingezetene. Gezinsleven. Kinderen, rechten van.**

[IVRK; EVRM art. 8; AKW art. 6 lid 2; Vw 2000 art. 8 sub f, g of h]

1. *Anders dan in eerdere rechtspraak (o.m. 26 juni 2001, 00/3097 AKW, ve01000127) is de CRvB thans van mening dat de gerechtvaardigdheid van de koppelingswetgeving zoals gestalte gekregen in art. 6 lid 2 AKW, niet opgaat voor ouders die met hun kind(eren) voor de overheid kenbaar al langere tijd in Nederland verblijven, waarvan in ieder geval een zekere tijd rechtmatig in de zin van art. 8 sub f, g, of h Vw 2000, en inmiddels een zodanige band met Nederland hebben opgebouwd dat zij, mede met inachtneming van HR 21 januari 2011 (LJN BP1466) en 4 maart 2011 (LJN BP6285) geacht kunnen worden ingezetenen te zijn. Voor ouders in deze omstandigheden die bovendien ten tijde in geding hier rechtmatig verbleven, acht de Raad de algemene uitsluiting in art. 6 lid 2 AKW van het recht op kinderbijslag op grond van hun verblijfsstatus geen evenredig middel om de doelstelling van de koppelingswetgeving te bereiken.*

2. *Hoewel de Nederlandse staat bedoelde personen niet tot zijn grondgebied heeft toegelaten, heeft hij welbewust aanvaard dat zij gedurende een geruime tijd hier verblijven. Naast een uit art. 8 EVRM voortvloeiende zorgplicht om het recht op privé- en gezinsleven te beschermen, heeft de Staat ook*

*welbewust een zekere, uit het IVRK voortvloeiende zorgplicht ten opzichte van de kinderen van deze personen op zich genomen. Dit geldt in het bijzonder voor die gevallen waarin het verblijf zo langdurig is dat het gezin een duurzame band met Nederland heeft kunnen opbouwen en inmiddels onderdeel uitmaakt van de Nederlandse samenleving.*

3. *De CRvB verliest niet uit het oog dat op de ouders primair een eigen verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen rust, doch acht ook in het kader van de onderhavige beoordeling van belang dat de kinderbijslag is bedoeld ter ondersteuning in de kosten van het levensonderhoud van de hun ten laste komende kinderen. In dat verband dient ook een bijzonder gewicht te worden gehecht aan het eigen belang dat het kind bij deze uitkering heeft, indachtig dat bij de AKW de verbetering van de positie van het kind wordt nagestreefd.*

A., en 10 anderen

appellanten,

gemachtigde: mr. W.G. Fischer, mr. E.C. Cerezo-Weijnsfeld, mr. H.M. de Roo, mr. J.H. Kruseman, tegen

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank,

verweerder,

gemachtigde: mr. G.J. Oudenes, mr. J.Y. van den Berg.

### I. Procesverloop

Namens appellanten hebben mrs. W.G. Fischer, E.C. Cerezo-Weijnsfeld, H.M. de Roo en J.H. Kruseman, allen werkzaam bij advocatenkantoor Fischer te Haarlem, hoger beroep ingesteld.

De Svb heeft (aanvullende) verweerschriften ingediend.

Namens appellanten is op de diverse verweerschriften gereageerd.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 11 maart 2011. De gedingen zijn gevoegd behandeld tezamen met de gedingen 09/5380 AKW, 09/6110 AKW en 10/4069 AKW. Appellanten hebben zich laten vertegenwoordigen door mrs. Fischer en Cerezo-Weijnsfeld voornoemd. Als medegemachtigden zijn verschenen prof.dr.mr. C.E. Forder en mr.drs. C. van Os. Appellanten in de zaken 08/6595 AKW, 09/1349 AKW en 10/335 + 10/336 AKW zijn in persoon verschenen. De Svb heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. G.J. Oudenes en J.Y. van den Berg. In de zaken

met de nummers 09/5380 AKW, 09/6110 AKW en 10/4069 AKW heeft de Raad het onderzoek heropend.

## II. Overwegingen

1. Appellanten verblijven allen in Nederland en hebben kinderbijslag in de zin van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) aangevraagd ten behoeve van hun eveneens in Nederland verblijvende kind of kinderen. Een aantal van de appellanten en hun kind(eren) verblijven al vele jaren in Nederland. Ten tijde in geding verbleven alle appellanten niet rechtmatig in Nederland in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw). Een aantal appellanten verbleef ten tijde in geding wel rechtmatig in Nederland in afwachting van een beslissing op een aanvraag om toelating, terwijl ingevolge de Vw dan wel op grond van een rechterlijke beschikking uitzetting achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is besloten (artikel 8, onder f, g of h van de Vw). De Svb heeft bij op verschillende data afgegeven besluiten in alle zaken de aanvraag om kinderbijslag afgewezen omdat appellanten ingevolge artikel 6, tweede lid, van de AKW niet verzekerd zijn.

2. Appellanten hebben bezwaar gemaakt tegen die besluiten. De Svb heeft deze bezwaren ongegrond verklaard. Appellanten hebben beroep ingesteld tegen de door de Svb genomen besluiten op bezwaar (hierna: bestreden besluiten). Appellanten 5 en 6 hebben onder toepassing van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht rechtstreeks beroep ingesteld bij de rechtbank tegen het primaire besluit (bestreden besluit). De rechtbank heeft het beroep van appellanten 5 en 6 ongegrond verklaard. In de aangevallen uitspraak in het geding van appellant 7 heeft de rechtbank het beroep tegen besluit I niet-ontvankelijk verklaard en het beroep tegen besluit II ongegrond, met veroordeling van de Svb in de proceskosten en tot vergoeding van het griffierecht. In de aangevallen uitspraak in het geding van de appellanten 10 en 11 heeft de rechtbank het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen en het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. In de overige gedingen van appellanten hebben de rechtbanken de beroepen tegen de bestreden besluiten ongegrond verklaard.

3. Appellanten hebben de aangevallen uitspraken in hoger beroep bestreden. Namens appellanten is een betoog gehouden over het karakter en het doel van de kinderbijslag en de functie daarvan

voor het familie- en gezinsleven. Hierbij staat volgens appellanten voorop dat de kinderbijslag is bedoeld ter ondersteuning van de ouders in de financiële zorg voor de kinderen en van belang is voor de ontwikkeling van kinderen. In het belang van het kind zou de overheid bij de beoordeling van de aanspraak op kinderbijslag geen onderscheid mogen maken op grond van de verblijfsstatus van de verzorgende ouder. De uitsluiting van de verzekering voor de AKW op grond van de koppelingwetgeving zoals die gestalte heeft gekregen in de AKW is niet gerechtvaardigd. De weigering van kinderbijslag op grond van de verblijfsstatus van de ouder is een verschil in behandeling dat in strijd komt met artikel 8 in verband met artikel 14 van het Europees verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in welk verband onder andere nog is verwezen naar het arrest van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van 25 oktober 2005, Niedzwiecki, nr 58453/00. Voorts is namens appellanten een beroep gedaan op de uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende positieve verplichting voor de staat om het gezinsleven te ondersteunen alsmede het recht op privé-leven effectief te waarborgen. De belangen van het kind zoals die zijn neergelegd in met name de artikelen 2, 3, 6 en 18 van het Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) dienen te worden ingelezen in het bepaalde in artikel 8 van het EVRM. Voor de invulling van artikel 8 van het EVRM dient ook te worden aangehaakt bij andere verdragsnormen, zoals neergelegd in het Europees Sociaal Handvest (ESH), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), en bij niet-bindende uitspraken van Comité's en resoluties binnen de Raad van Europa en de Verenigde Naties. Appellanten hebben voorts gemeend steun te vinden voor hun betoog in diverse arresten van het EHRM. Ten slotte is namens een aantal appellanten een beroep gedaan op het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (VN-Vrouwenverdrag), met name waar het gaat om de uitbanning van stereotypen en de bescherming van alleenstaande moeders, in het bijzonder in die gevallen waarin de moeders slachtoffer zijn geweest van huiselijk geweld.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. In artikel 6, tweede lid, van de AKW is het volgende bepaald: "Niet verzekerd is de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000."

4.2. Niet in geding is dat appellanten ten tijde in geding niet als verzekerden ingevolge het bepaalde in artikel 6, tweede lid, van de AKW konden worden aangemerkt, nu zij niet in het bezit waren van een verblijfstitel als daar genoemd.

4.3. Tussen partijen is in geschil of uit het internationale recht moet worden afgeleid dat appellanten niet mogen worden uitgesloten van de verzekering voor de AKW, op de grond dat zij niet beschikken over een verblijfstitel als in artikel 6, tweede lid, van de AKW genoemd.

4.4. Het is inmiddels vaste rechtspraak van het EHRM (zie onder meer punt 31 in het arrest *Niedzwiecki*) dat de staten door de toekenning van gezinsbijslag in staat zijn om hun respect voor het familie- en gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het EVRM te tonen en dat het recht op kinderbijslag derhalve binnen het bereik van artikel 8 van het EVRM valt.

4.5. In eerdere uitspraken (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 22 december 2008, LJN BG8776) heeft de Raad overwogen dat het EHRM als de "very essence" van het EVRM aanmerkt, respect voor menselijke waardigheid en menselijke vrijheid. Het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privé- en gezinsleven van een persoon omvat mede de fysieke en psychische integriteit van die persoon en is er primair op gericht, zonder inmenging van buitenaf, de ontwikkeling van de persoonlijkheid van elke persoon in zijn betrekkingen tot anderen te waarborgen alsmede het gezinsleven te beschermen. Het artikel beoogt niet alleen de staten tot onthouding van inmenging te dwingen, maar kan onder omstandigheden ook inherente positieve verplichtingen meebrengen die noodzakelijk zijn voor een effectieve waarborg van het recht op privéleven en bescherming van het gezinsleven. Daarbij hebben kinderen en andere kwetsbare personen in het bijzonder recht op bescherming. Het EHRM heeft meermalen geoordeeld dat artikel 8 van het EVRM ook relevant is in zaken die betrekking hebben op de besteding van publieke middelen. Daarbij is wel van belang dat aan de Staat een extra ruime "margin of appreciation" toekomt, terwijl het EHRM bij de bepaling van

de bescherming die betrokkenen genieten onder het EVRM belang toekent aan de al dan niet legale status van het verblijf van betrokkene. De Raad wijst in dit verband onder meer op het arrest van het EHRM van 27 mei 2008, in de zaak *N. versus het Verenigd Koninkrijk*, nr. 26565/05 (EHRC 2008/91).

4.6. De Raad stelt vast dat in de situaties van appellanten niet is gebleken dat zij zijn belemmerd in het uitoefenen van hun gezinsleven. Weliswaar verkeerden appellanten met hun kind(eren) in een moeilijke situatie, maar niet kan worden gezegd dat de weigering van kinderbijslag tot effect had dat de normale ontwikkeling van het privé- en gezinsleven van appellanten en hun kinderen onmogelijk werd gemaakt. In de situaties van appellanten is geen sprake van een zodanige aantasting van de hierboven beschreven "very essence" van het EVRM dat dit zou moeten leiden tot de positieve verplichting van de staat om kinderbijslag te verlenen. Slechts in zeer bijzondere omstandigheden leidt de toetsing aan artikel 8 van het EVRM tot de verplichting van de staat om een uitkering toe te kennen. Ook als artikel 8 van het EVRM mede wordt gezien in het licht van het IVRK en de overige door appellanten genoemde verdragsnormen kan naar het oordeel van de Raad in die omstandigheden in redelijkheid niet worden volgehouden dat de weigering van kinderbijslag op grond van de verblijfsstatus van appellanten geen blijk geeft van een "fair balance" tussen de publieke belangen betrokken bij de weigering van kinderbijslag op de gronden waarop de koppelingswetgeving rust en de particuliere belangen van appellanten. Binnen dit kader acht de Raad tevens van belang dat de kinderbijslag weliswaar een belangrijke bron van inkomsten is om de opvoeding en ontwikkeling van de kinderen gestalte te geven, maar niet het karakter draagt van een laatste financieel vangnet zoals een uitkering ingevolge de Wet werk en bijstand. De Raad kan appellanten ook niet volgen in hun betoog, waarbij zij hebben verwezen naar het arrest van het Gerechtshof 's-Gravenhage van 11 januari 2011 (LJN BO9924), nu in die zaak de huisvesting van kinderen in het geding was en daarmee de "very essence" van het recht op privé- en gezinsleven. Van een ongerechtvaardigde schending van artikel 8 van het EVRM is dan ook naar het oordeel van de Raad geen sprake. De door appellanten genoemde arresten van het EHRM brengen de Raad niet tot een ander oordeel nu in die arresten, nog afgezien van het

feit dat daar sprake is van een geheel ander feitencomplex, de negatieve verplichting van de staat aan de orde was om zich te onthouden van inmenging in het gezinsleven.

4.7. Ook het beroep op de diverse verdragsbepalingen en de verwijzing naar diverse stukken kunnen niet leiden tot een positieve verplichting van de staat om bij de toekenning van kinderbijslag af te zien van de eis van rechtmatig verblijf als neergelegd in artikel 6, tweede lid, van de AKW. Zie hiervoor hetgeen eerder is overwogen onder meer in de uitspraak van 22 december 2008 (LJN BG8789). Ook het beroep op het CERD en het VN-Vrouwenverdrag treft geen doel. Daargelaten de vraag of alle van de door appellanten ingeroepen verdragsbepalingen kunnen worden beschouwd als een ieder verbindende bepalingen als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet en als zodanig rechtstreeks kunnen worden ingeroepen, vermag de Raad niet in te zien dat de afwijzing van de aanvraag om kinderbijslag op grond van de verblijfsstatus van appellanten een vorm van onderscheid is die wordt beschermd door een van deze verdragen.

4.8. Wat betreft het betoog van appellanten inhoudende dat met de uitsluiting van de verzekering voor de AKW op grond van hun verblijfsstatus een niet gerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt in de zin van artikel 8 in samenhang met artikel 14 van het EVRM, overweegt de Raad als volgt.

4.9. Uit de rechtspraak van het EHRM valt af te leiden dat het EVRM geen verplichting voor de staten bevat om een bepaalde uitkering in te stellen. Indien echter een staat ervoor kiest een uitkering in te stellen of een sociaal voordeel toe te kennen, moet bij de toekenning daarvan worden voldaan aan alle verplichtingen die uit het EVRM voortvloeien, waaronder de non-discriminatiebepaling neergelegd in artikel 14 van het verdrag. Zoals hierboven reeds is overwogen vallen kinderbijslaguiteringen binnen de reikwijdte van artikel 8 van het EVRM, hetgeen impliceert dat appellanten een beroep toekomt op het accessoire discriminatieverbod van artikel 14 van het EVRM. Een verschil in behandeling is voor de toepassing van artikel 14 van het EVRM discriminerend als er geen objectieve rechtvaardigingsgronden voor het onderscheid zijn aan te wijzen. Hierbij is van belang of met het onderscheid een legitieme doelstelling wordt nagestreefd en of de gehanteerde middelen in een redelijke proportionaliteitsrelatie

staan tot het nagestreefde doel. Volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is een onderscheid op grond van nationaliteit slechts in overeenstemming met het EVRM als hiervoor zeer gewichtige redenen kunnen worden aangevoerd.

4.10. De Raad heeft in vele uitspraken (zie onder meer de uitspraken van 26 juni 2001, LJN AB2324 en 24 januari 2006, LJN AV0197) geoordeeld dat in de koppelingswetgeving, waarbij aan vreemdelingen slechts onder bepaalde voorwaarden rechten worden verleend welke aan Nederlandse onderdanen zonder die voorwaarden worden toegekend, een onderscheid naar nationaliteit (en verblijfsstatus) aan de orde is dat verenigbaar is met de non-discriminatievoorschriften welke zijn neergelegd in onder andere artikel 26 van het IVBPR en artikel 14 van het EVRM. Ook voor de uitsluiting van de verzekering voor de AKW op grond van het ontbreken van een toegekende verblijfstitel heeft de Raad een afdoende rechtvaardiging aanwezig geacht. In het kader van deze toetsing heeft de Raad – ook tegen de achtergrond van het IVRK – de doelstelling van de koppelingswetgeving, te weten het wegnemen van de mogelijkheid om ondanks het ontbreken van een verblijfstitel aanspraak te maken op uitkeringen en verstrekkingen, hetgeen immers een aanzet kan vormen tot de voortzetting van in beginsel wederrechtelijk verblijf en uiteindelijk kan leiden tot een vorm van schijnlegaliteit wat de verblijfspositie betreft; dit mede ter ondersteuning van een consistent vreemdelingenbeleid, dat onder meer tot doel heeft degenen die geen toelating verkrijgen het land te doen verlaten, steeds aanvaardbaar geacht.

4.11. Voorts heeft de Raad steeds geoordeeld dat het in de koppelingswetgeving ter verwezenlijking van deze doelstelling gehanteerde middel, behoudens een categorie van overgangsgevallen, in het algemeen niet op bedingen stuit.

4.12. De Raad acht toepassing van artikel 6, tweede lid, van de AKW op ouders die niet rechtmatig in Nederland verblijven, ook tegen de achtergrond van artikel 8 van het EVRM en het IVRK, nog steeds in beginsel een evenredig middel ter verwezenlijking van de doelstelling van de koppelingswetgeving. Evenals eerder overwogen in de uitspraak van 24 januari 2006 kan het verstrekken van mogelijk langdurige uitkeringen aan in casu die ouders/verzorgers wier verblijf in Nederland op geen enkele wijze als rechtmatig kan worden bestempeld, de voortzetting van hun

verblijf, hier te lande stimuleren, waardoor het Nederlandse vreemdelingenbeleid ernstig zou worden doorkruist.

4.13. Anders dan in eerdere rechtspraak (zie onder meer voornoemde uitspraak van 26 juni 2001) is de Raad echter thans van mening dat de gerechtvaardigheid van de koppelingswetgeving zoals die gestalte heeft gekregen in artikel 6, tweede lid, van de AKW, niet opgaat voor ouders die met hun kind(eren) voor de overheid kenbaar al langere tijd in Nederland verblijven, waarvan in ieder geval een zekere tijd rechtmatig in de zin van artikel 8, onder f, g of h van de Vw, en inmiddels een zodanige band met Nederland hebben opgebouwd dat zij, mede met inachtneming van de arresten van de Hoge Raad van 21 januari 2011 (LJN BP1466) en 4 maart 2011 (LJN BP6285) geacht kunnen worden ingezetenen van Nederland te zijn. Voor ouders in deze omstandigheden die bovendien ten tijde in geding rechtmatig in Nederland verbleven, acht de Raad de in artikel 6, tweede lid, van de AKW neergelegde algemene uitsluiting van het recht op kinderbijslag op grond van hun verblijfsstatus geen evenredig middel om de doelstelling van de koppelingswetgeving te bereiken.

4.14. De Raad overweegt daartoe het volgende. Hoewel de Nederlandse staat bedoelde personen niet tot zijn grondgebied heeft toegelaten, heeft hij welbewust aanvaard dat zij gedurende een geruime tijd in Nederland verblijven. Naast een uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende zorgplicht om het recht op privé- en gezinsleven te beschermen, heeft de Nederlandse staat ook welbewust een zekere, uit het IVRK voortvloeiende zorgplicht ten opzichte van de kinderen van deze personen op zich genomen. Dit geldt in het bijzonder voor die gevallen waarin het verblijf zo langdurig is dat het gezin een duurzame band met Nederland heeft kunnen opbouwen en inmiddels onderdeel uitmaakt van de Nederlandse samenleving. In dat verband heeft de Raad ook bij zijn beoordeling het arrest Niedzwiecki betrokken. Hoewel het in die zaak ging om het onderscheid tussen houders van twee verschillende categorieën toegekende verblijfsvergunningen en in casu een verschil in behandeling tussen vreemdelingen met verschillend type rechtmatig verblijf aan de orde is, ziet de Raad met betrekking tot de hiervoor bedoelde groep personen met een rechtmatige

verblijfsstatus, ook onvoldoende rechtvaardiging voor het gemaakte (verblijfsrechtelijke) onderscheid.

4.15. De Raad verliest niet uit het oog dat op de ouders primair een eigen verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen rust, doch acht ook in het kader van de onderhavige beoordeling van belang dat de kinderbijslag is bedoeld ter ondersteuning in de kosten van het levensonderhoud van de hun ten laste komende kinderen. In dat verband dient ook een bijzonder gewicht te worden gehecht aan het eigen belang dat het kind bij deze uitkering heeft, indachtig dat bij de AKW de verbetering van de positie van het kind wordt nagestreefd. De Raad acht in deze niet doorslaggevend dat aan het kind geen zelfstandige aanspraak op kinderbijslag toekomt. De Raad verwijst dienaangaande naar eerdere jurisprudentie (zie onder meer de uitspraak van 21 juli 2006, LJN AY5560) waarin de Raad als uitgangspunt heeft aanvaard dat criteria ter beoordeling van een aanspraak op uitkering die ten behoeve van een kind aan de ouders wordt toegekend ten aanzien van het kind zelf discriminerend kunnen zijn en dat dit moet worden meegewogen bij de beoordeling van de aanspraak van de ouder.

4.16. Uitgaande van de doelstellingen van de AKW en de bijzondere beschermwaardigheid van kinderen, mede bezien in het licht van de uit het IVRK voortvloeiende zorgplicht van de Nederlandse Staat die hij ten opzichte van deze in Nederland verblijvende kinderen op zich heeft genomen, concludeert de Raad dan ook dat de met de koppelingswetgeving nagestreefde doeleinden niet een zodanig gewicht in de schaal leggen dat voor de appellanten die verkeren in de in 4.13 bedoelde omstandigheden, aan onverkorte toepassing van artikel 6, tweede lid, van de AKW moet worden vastgehouden. Het ontbreken van een verblijfstitel als in artikel 6, tweede lid van de AKW bedoeld, kan derhalve niet aan deze groep worden tegengeworpen.

4.17. Het vorenstaande betekent dat de Svb zal worden opgedragen met inachtneming van deze uitspraak nieuwe besluiten op bezwaar te nemen met betrekking tot appellanten die ten tijde in geding rechtmatig in Nederland verbleven doch (nog) niet tot Nederland waren toegelaten, waarbij dient te worden bezien of deze appellanten in de onder 4.13 beschreven omstandigheden verkeren.

4.18. Namens appellanten 2, 10 en 11 is de Raad verzocht prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie te Luxemburg (het Hof). In deze zaken is aangevoerd dat de families behoren tot de Roma-minderheid en dat zij moeten worden aangemerkt als Europese burgers die gelijk moeten worden gesteld met Europese burgers die wel over de nodige papieren beschikken. De Raad ziet in hetgeen namens appellanten is aangevoerd geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof nu op geen enkele wijze is aangetoond dat appellanten dan wel de kinderen de nationaliteit hebben van een lidstaat van de Europese Unie.

4.19. Al het vorenstaande leidt de Raad tot het oordeel dat de uitspraken van appellanten 1 tot en met 11 voor vernietiging in aanmerking komen.

5. De Raad ziet aanleiding de Svb te veroordelen in de kosten van de gedingen die appellanten 1 tot en met 11 hebben moeten maken. Deze kosten worden ten aanzien van appellanten 1, 2, 3 en 5 en 6 begroot op € 1288,= voor verleende rechtsbijstand in beroep en in hoger beroep, ten aanzien van appellanten 4, 8 en 9 begroot op € 1518,= voor verleende rechtsbijstand in beroep en in hoger beroep, ten aanzien van appellanten 10 en 11 begroot op € 1748,= voor verleende rechtsbijstand in beroep en in hoger beroep en ten aanzien van appellant 7 begroot op € 874,= voor verleende rechtsbijstand in hoger beroep.

### III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;  
Recht doende:

Vernietigt de uitspraken in de gedingen van appellanten 1 tot en met 11, ten aanzien van appellant 7 voor zover de aangevallen uitspraak is aangevochten;

Vernietigt de bestreden besluiten in de gedingen van appellanten 1 tot en met 11 onder gegrondverklaring van de daartegen gerichte beroepen en bepaalt dat de Svb ten aanzien van ieder van de appellanten 1 tot en met 11 een nieuw besluit op bezwaar neemt met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;

(...; red.)

### NOOT

1. In deze uitspraak kent de Centrale Raad een recht op kinderbijslag toe aan vreemdelingen die volgens de AKW gezien hun verblijfsrechtelijke status niet verzekerd zijn voor die AKW. Anders dan in eerdere rechtspraak (zie o.a. CRvB 26 juni 2001, RV 2001, nr. 83) is de Centrale Raad van Beroep in deze uitspraak van mening dat de gerechtvaardigdheid van de koppelingswetgeving zoals die gestalte heeft gekregen in art. 6, lid 2 AKW, niet opgaat voor ouders die met hun kind(eren) voor de overheid kenbaar al langere tijd in Nederland verblijven, waarvan in ieder geval een zekere tijd rechtmatig in de zin van art. 8, onder f, g of h van de Vw 2000, en inmiddels een zodanige band met Nederland hebben opgebouwd dat zij geacht kunnen worden ingezetenen van Nederland te zijn. In dit verband verwijst de Centrale Raad naar de arresten van de Hoge Raad van 21 januari 2011 (LJN BP1466) en 4 maart 2011 (LJN BP6285), waarin de Hoge Raad is afgeweken van de invulling van het begrip ingezetenschap, zoals de Centrale Raad die jarenlang heeft gegeven (zie hierover nader punt 2 hieronder).

Voor ouders in deze omstandigheden die bovendien ten tijde in geding rechtmatig in Nederland verbleven, acht de Centrale Raad de in art. 6, lid 2 AKW neergelegde algemene uitsluiting van het recht op kinderbijslag op grond van hun verblijfsstatus geen evenredig middel om de doelstelling van de koppelingswetgeving te bereiken. Deze uitsluiting is volgens de Centrale Raad in strijd met art. 8 in samenhang met art. 14 EVRM.

De Centrale Raad onderbouwt deze breuk met eerdere rechtspraak door te overwegen dat hoewel de Nederlandse staat bedoelde personen niet tot zijn grondgebied heeft toegelaten, hij welbewust heeft aanvaard dat zij gedurende een geruime tijd in Nederland verblijven. Naast een uit art. 8 van het EVRM voortvloeiende zorgplicht om het recht op privé- en gezinsleven te beschermen, heeft de Nederlandse staat ook welbewust een zekere, uit het IVRK voortvloeiende zorgplicht ten opzichte van de kinderen van deze personen op zich genomen. Dit geldt in het bijzonder voor die gevallen waarin het verblijf zo langdurig is dat het gezin een duurzame band



met Nederland heeft kunnen opbouwen en inmiddels onderdeel uitmaakt van de Nederlandse samenleving, aldus de Raad.

De Centrale Raad merkt daar wel bij op dat hij niet uit het oog verliest dat op de ouders primair een eigen verantwoordelijkheid voor de opvoeding en ontwikkeling van hun kinderen rust, doch acht ook in het kader van de onderhavige beoordeling van belang dat de kinderbijslag is bedoeld ter ondersteuning in de kosten van het levensonderhoud van de hun ten laste komende kinderen. In dat verband dient ook een bijzonder gewicht te worden gehecht aan het eigen belang dat het kind bij deze uitkering heeft, indachtig dat bij de AKW de verbetering van de positie van het kind wordt nagestreefd. Tegen de uitspraak is cassatie ingesteld.

Hoewel deze uitspraak baanbrekend is, roept ze ook een aantal vragen op. Betekent dit bijvoorbeeld dat de betrokkenen nu ook verzekerd zijn voor de andere volksverzekeringen (AOW, ANW), die dezelfde criteria voor verzekering als de AKW kennen? Zo ja, bouwen ze dan AOW op vanaf hetzelfde moment als dat ze recht op AKW hebben? En wanneer ontstaat dat moment eigenlijk precies?

2. In het reeds genoemde arrest van 21 januari 2011 (LJN BP1466) is de Hoge Raad afgeweken van de invulling zoals de Centrale Raad die jarenlang aan het begrip ingezetene heeft gegeven. De Centrale Raad (en de uitvoerende instantie, de Sociale Verzekeringsbank) gingen er namelijk van uit dat ingezetenschap pas ontstaat als de betreffende persoon zijn of haar middelpunt van het maatschappelijk leven in Nederland heeft. Of dit zo is, moest beoordeeld worden aan de hand van de vraag of de betrokkene voldoende juridische, economische en sociale binding met Nederland heeft. De onderhavige zaak betrof een cassatieberoep tegen een uitspraak van de Centrale Raad, waarin een Azerbeidzjaanse vreemdeling, die met terugwerkende kracht een verblijfsvergunning asiel had gekregen, tot het moment van verlening van die verblijfsvergunning niet als ingezetene werd aangemerkt en daardoor geen recht op AKW had (zie art. 6, lid 1 sub a AKW). De Hoge Raad oordeelde echter dat dit ingezetenschap ook eerder kan ontstaan. Volgens de Hoge Raad heeft de wetgever met het woonplaatsbegrip in de volksverzekeringswetten beoogd aan te sluiten bij het fiscale woonplaatsbegrip. De vraag waar iemand

woont, dient te worden beoordeeld aan de hand van alle in aanmerking komende omstandigheden van het geval. Het komt er daarbij op aan of deze omstandigheden van dien aard zijn, dat een duurzame band van persoonlijke aard bestaat tussen de betrokkene en Nederland. Die duurzame band hoeft echter niet sterker te zijn dan de band met enig ander land, zodat, anders dan uit de rechtspraak van de CRvB volgt, voor een woonplaats hier te lande niet noodzakelijk is dat het middelpunt van iemands maatschappelijk leven zich in Nederland bevindt. Daarbij heeft de Hoge Raad erop gewezen dat uit de parlementaire geschiedenis van het fiscale woonplaatsbegrip volgt, dat de wetgever geen bijzondere betekenis wilde toekennen aan bepaalde (categorieën) omstandigheden, zoals bijvoorbeeld iemands sociale of economische binding met een land.

Die parlementaire geschiedenis is ook maatgevend voor de uitleg van het begrip woonplaats in de AKW. In het licht daarvan moet worden aangenomen dat voor de aanwezigheid van een woonplaats in Nederland niet is vereist dat de betrokkene economische banden met Nederland heeft, bijvoorbeeld door het verrichten van betaalde arbeid. In zijn uitspraak had de Centrale Raad, zoals gebruikelijk, de verschillende in zijn oordeel betrokken omstandigheden gerubriceerd in factoren die een juridische, een economische dan wel een sociale binding met Nederland meebrengen. Die rubricering had plaatsgevonden omdat de Centrale Raad naar vaste rechtspraak van oordeel is dat voor de vraag of iemand woonplaats in Nederland heeft, alleen omstandigheden een rol kunnen spelen indien die kunnen worden gerubriceerd als factoren die een juridische, economische of sociale binding met Nederland opleveren. Volgens de Hoge Raad berust dit oordeel van de Centrale Raad op een rechtsopvatting die afwijkt van hetgeen hiervoor is overwogen, en derhalve onjuist is. De vaste rechtspraak van de CRvB en daarmee de beleidsregels van de Sociale Verzekeringsbank die hierop gebaseerd zijn, zijn door deze uitspraak van de Hoge Raad achterhaald. Dit betekent dat ingezetenschap in het kader van de volksverzekeringen in de toekomst in een aantal situaties eerder zal worden aangenomen dan tot voor kort het geval was. Een goed voorbeeld is al te vinden in de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage 13 april 2011 (LJN BQ1622). Het

betref hier een vrouw van Pakistaanse afkomst met de Nederlandse nationaliteit, die na een eerder verblijf in Nederland, vanuit Pakistan met twee dochters weer naar Nederland was gekomen en in de crisisopvang verblijft. Zij vraagt meteen kinderbijslag aan, maar deze wordt geweigerd, omdat haar economische binding met Nederland niet sterk is omdat ze geen zelfstandige woonruimte heeft en niet werkt. Ook de sociale binding met Nederland is zwak omdat ze maar kort in Nederland verblijft. Derhalve kan ze nog niet als ingezetene worden aangemerkt. De rechtbank beschouwt deze situatie in het licht van de recente uitspraak van de Hoge Raad en komt tot het oordeel dat in dit verband doorslaggevend is dat de vrouw en de kinderen kennelijk de Nederlandse nationaliteit bezitten en de intentie hebben zich hier blijvend te vestigen, wat onder ander blijkt uit de aanmelding voor een inburgeringscursus. Volgens de rechtbank is naar de criteria van de Hoge Raad een duurzame band van persoonlijke aard aanwezig tussen de vrouw en Nederland en is ze derhalve aan te merken als ingezetene vanaf het moment dat ze in Nederland verblijft.

Deze 'nieuwe' interpretatie van het begrip ingezetenschap door de Hoge Raad stelt ook de Centrale Raad in de hierboven opgenomen uitspraak nu in staat om de aanwezigheid van ingezetenschap (zoals vereist in art. 6, lid 1 sub a AKW) aan te nemen. Dat zou onder de (eigen) 'oude' jurisprudentie nooit het geval zijn geweest, omdat betrokkenen in deze zaak nog geen verblijfsvergunning hadden en daardoor niet aan het criterium van voldoende juridische binding voldeden. De nieuwe interpretatie van het begrip ingezetenschap maakt derhalve voor de Centrale Raad de weg vrij om ook het andere vereiste voor verzekering, namelijk het hebben van een verblijfsvergunning (neergelegd in art. 6, lid 2 AKW) ter discussie te stellen en in casu als discriminerend te bestempelen.

3. Inmiddels is de redenering van de hierboven opgenomen uitspraak van de Centrale Raad door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Leeuwarden (3 augustus 2011, LJN BR4238) ook al in het kader van de Wet werk en bijstand toegepast. In deze zaak betrof het een vreemdeling die vanaf augustus 2005 een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd had gekregen. Die vergunning was in januari 2010 ingetrokken. Dit besluit was in december 2010 door een uitspraak

van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State onherroepelijk geworden. Inmiddels is een nieuw verzoek om een verblijfsvergunning asiël aangevraagd. De verzoeker en de kinderen mogen de beslissing op hun aanvragen in Nederland afwachten. Ze verblijven derhalve op dit moment rechtmatig op grond van art. 8, onder f Vw 2000 in Nederland, maar dreigen op zeer korte termijn dakloos te worden vanwege een huurachterstand. De voorzieningenrechter voorkomt dit door de verzoeker een recht op een bijstandsuitkering naar de norm van een alleenstaande ouder toe te kennen.

De voorzieningenrechter onderbouwt deze beslissing door expliciet aan te haken bij de uitspraak van de Centrale Raad. Rechtsoverweging 5.5 van de uitspraak van de voorzieningenrechter luidt integraal weergegeven:

"De verzoeker in deze zaak heeft gedurende ongeveer vier jaar rechtmatig in Nederland verbleven op grond van een aan hem verleende verblijfsvergunning asiël. Ook de in het geding betrokken (pleeg)kinderen verbleven op basis van een aan de echtgenote van verzoeker verleende verblijfsvergunning gedurende enige jaren rechtmatig in Nederland. Voorts blijkt onder meer uit het feit dat de kinderen hier wonen, naar school gaan en sporten dat hun maatschappelijk leven zich hier ten lande afspeelt en dat zij een duurzame band met Nederland hebben. Daarnaast verblijven zij thans met de (pleeg) vader rechtens in Nederland. Nu verzoeker en de kinderen een zodanige band met Nederland hebben opgebouwd en voor de overheid kenbaar al lange tijd in Nederland verblijven, kunnen zij gelet hierop gelijk gesteld worden met een Nederlander. De algemene uitsluiting van het recht op bijstand op grond van hun verblijfsstatus acht de voorzieningenrechter geen evenredig middel om de doelstelling van de Koppelingswet te bereiken, zodat verzoeker en de kinderen op grond van art. 16, tweede lid, van de WWB niet kan worden tegengeworpen dat zij geen vreemdeling zijn in de zin van art. 8, onderdeel a tot en met e en l, van de Vw 2000. Nu voorts niet in geschil is dat sprake is van zeer dringende redenen kunnen verzoekers en de kinderen aanspraak maken op een bijstandsuitkering."

Met deze uitspraak beperkt de voorzieningenrechter de werking van het in de Vw 2000 neergelegde koppelingsbeginsel nog verder. Nadat



de Centrale Raad de afgelopen jaren al een grens had gesteld aan dit rigide koppelingsbeginsel en met een beroep op art. 8 EVRM recht op opvang en zorg had toegekend aan kwetsbare personen in zeer schrijnende situaties (zie o.a. CRvB 19 april 2010, «JV» 2010/292 en CRvB 20 oktober 2010, «JV» 2011/90) wordt hier ook voor 'iets minder' kwetsbare personen een recht op in casu bijstand toegekend. Het moet dan wel gaan om iets minder kwetsbare personen, die voor de overheid kenbaar al lange (de Centrale Raad spreekt van 'langere') tijd in Nederland verblijven (waarvan voor een deel rechtmatig op grond van art. 8, onder f, g, of h Vw 2000) en die inmiddels een zodanige band hebben opgebouwd dat ze als ingezetenen, zoals nu ingevuld door de Hoge Raad, kunnen worden aangemerkt.

P.E. Minderhoud

Hoofddocent rechtssociologie, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

## 394

Rechtbank 's-Gravenhage zp Haarlem  
4 juli 2011, nr. AWB 10/33122, LJN BR4528  
(mr. de Jong, mr. Kos, mr. Van Dijk)

**Aanvraag, asiel. Dublinverordening. Italië. Alleenstaande minderjarige vreemdeling. Onmenselijke behandeling. Medische zorg. Medische omstandigheden.**

[EVRM art. 3; Dublin-Verordening art. 3 lid 2; Vw 2000 art. 30 lid 1 sub a; Vc 2000 C3/2.3.6.4]

*Eiser van Eritrese nationaliteit stelt dat eraan moet worden getwijfeld of Italië zijn internationale verplichting nakomt ten aanzien van de opvang en begeleiding van amv's.*

*Gelet op het arrest M.S.S. («JV» 2011/68) kan de vreemdeling ook op grond van algemene informatie concrete aanknopingspunten bieden op grond waarvan kan worden getwijfeld of de voor de asielaanvraag verantwoordelijke lidstaat zijn internationale verplichtingen nakomt. Voor dit oordeel vindt de rechtbank tevens steun in de uitspraak van de Voorzitter ABRvS van 25 februari 2011 («JV» 2011/176).*

*1. De inhoud van de door eiser overgelegde rapporten van Save the Children van 22 april 2010 en januari 2011 en van het rapport van Stichting Nidos*

*van 16 september 2009 vormen een concrete aanwijzing voor twijfel of Italië zijn internationale verplichtingen jegens eiser zal nakomen. Uit de informatie komt het beeld naar voren dat de kwaliteit van de voogdij-instelling in Italië tekortschiet. Het standpunt van verweerder dat bij ontbreken van opvangvoorzieningen dient te worden geklaagd bij de Italiaanse autoriteiten, kan in dit geval niet worden gevolgd. Van een amv zonder wettelijke vertegenwoordiger kan niet worden verlangd dat hij zich wendt tot de Italiaanse autoriteiten om alsnog de vereiste voogdij te verkrijgen.*

*2. Verweerder heeft de medische situatie van eiser onvoldoende meegewogen bij de beoordeling of overdracht van eiser aan Italië verantwoord is. Verweerder heeft in dit verband niet kunnen volstaan, onder verwijzing naar zijn beleid neergelegd in paragraaf C3/2.3.6.4 Vc 2000, met de stelling dat op grond van het interstatelijk vertrouwensbeginsel ervan kan worden uitgegaan dat de medische voorzieningen in de Lidstaten ook ter beschikking staan voor de Dublinclaimant. Gelet op hetgeen in het voorgaande is overwogen heeft eiser immers concrete aanwijzingen geboden op grond waarvan moet worden getwijfeld of in Italië aan eiser als minderjarige de begeleiding wordt geboden die hij nodig heeft om een beroep te kunnen doen op de medische voorzieningen aldaar.*

*Beroep gegrond.*

**Red.** *Tegen deze uitspraak is hoger beroep ingesteld. Zie ook «JV» 2011/377 en redactioneel bij die uitspraak.*

A., van Eritrese nationaliteit,  
eiser,  
gemachtigde: mr. A.W. Eikelboom,  
tegen  
de minister voor Immigratie en Asiel,  
verweerder,  
gemachtigde: mr. P. van den Berg.

### 1. Procesverloop

1.1. Eiser heeft op 6 juni 2010 een aanvraag ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Verweerder heeft de aanvraag bij besluit van 7 september 2010 afgewezen. Eiser heeft tegen het besluit op 22 september 2010 beroep ingesteld.

1.2. Bij uitspraak van de voorzieningenrechter van deze rechtbank en nevenzittingsplaats van 28 september 2010 (AWB 10 / 33125) is het verzoek van eiser tot het treffen van een voorlopige voor-