

## Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, wat betreft de verblijfsvoorwaarden voor de inkomensvervangende tegemoetkomingen n° 1599

### Advies van Myria, Unia en het FIRM

1. **Myria**, het Federaal Migratiecentrum, is een onafhankelijke openbare instelling met als wettelijke opdracht de overheid te informeren over de aard en de omvang van de migratiestromen, erop toe te zien dat de grondrechten van vreemdelingen worden geëerbiedigd en de strijd tegen mensenhandel en -smokkel te stimuleren. Myria voert haar taken uit in een geest van dialoog en overleg met alle betrokken actoren.
2. **Unia**, het Interfederaal Gelijkekansencentrum, heeft onder meer tot taak gelijke kansen te bevorderen en alle vormen van discriminatie op grond van onder meer nationaliteit, nationale of etnische afkomst, geboorte, vermogen, leeftijd, gezondheidstoestand, lichamelijke of genetische kenmerken te bestrijden. Als monitoringmechanisme van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap heeft Unia tot taak de daarin gewaarborgde rechten te bevorderen en te beschermen, en het beleid, de wetgeving en de praktijken van de Belgische Staat op het gebied van handicap te controleren om na te gaan of deze in overeenstemming zijn met dit Verdrag. Het is in het kader van deze missie dat Unia zich bij het onderhavige advies aansluit.
3. **Het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens (FIRM)** is opgericht bij de wet van 12 mei 2019. Het doel van het FIRM is bij te dragen tot de bescherming en de bevordering van de mensenrechten in België. Dit advies past in het kader van de opdracht van het FIRM om de federale regering en het parlement te adviseren over alle aangelegenheden die verband houden met de mensenrechten, hetzij op hun verzoek, zoals in dit advies, hetzij op eigen initiatief.

### Inleiding

1. Het wetsvoorstel heeft tot doel om een verblijfsvereiste van vijf jaar in te voeren voor gerechtigden van een inkomensvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap (IVT).<sup>1</sup> De inkomensvervangende tegemoetkoming heeft tot doel om het inkomen (deels) te compenseren dat personen ten gevolge van hun handicap niet kunnen verdienen.<sup>2</sup>
2. Het in de wet voorziene personeel toepassingsgebied van de inkomensvervangende tegemoetkoming omvat naast Belgen, ook onderdanen van een lidstaat van de Europese Unie,

<sup>1</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, wat betreft de verblijfsvoorwaarden voor de inkomensvervangende tegemoetkoming, *Parl. St. Kamer* 2020-2021, [nr. 55 1599/001](#).

<sup>2</sup> Voorwaarde is dat de handicap het "verdienvermogen heeft verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen", dat men ten minste (artikel 2 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkoming aan personen met een handicap). Er geldt ook een leeftijdsvereiste van minimum 18 jaar en, op het moment van de aanvraag, maximum 65 jaar.

Marokkanen, Algerijnen of Tunesiërs (op basis van de associatieakkoorden met deze landen), staatlozen, vluchtelingen en daarnaast ook personen die tot 18 jaar van een verhoogde kinderbijslag omwille van hun handicap hebben genoten.<sup>3</sup> Bij Koninklijk Besluit werd het toepassingsgebied echter uitgebreid tot alle vreemdelingen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister.<sup>4</sup> Deze uitbreiding kwam tegemoet aan de kritiek van het Grondwettelijk Hof dat er geen redelijke verantwoording bestaat voor de uitsluiting van vreemdelingen die ertoe gemachtigd zijn zich in België te vestigen – en dus in het bevolkingsregister zijn ingeschreven – aangezien zij geacht worden op definitieve wijze of op zijn minst voor een betekenisvolle duur in België te zijn gevestigd.<sup>5</sup>

3. Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van de vereiste dat een persoon “gedurende vijf jaar ononderbroken zijn werkelijke verblijfplaats in België [moet] hebben gehad en ingeschreven [moet] zijn in het bevolkingsregister van de gemeente waar hij zijn werkelijke verblijfplaats heeft gevestigd” (eerste toegevoegd lid). Er wordt voorzien in een uitzondering voor EU-burgers en hun familieleden die onder het toepassingsgebied van de Verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Verordening (EG) nr. 883/2004) vallen. Ten aanzien van deze personen wordt bij het bepalen van de vijf jaar rekening gehouden met het ononderbroken, werkelijk en wettig verblijf of het ononderbroken sociaal verzekerd zijn op het grondgebied van de Europese Unie (tweede toegevoegd lid). Deze uitzondering geldt niet voor economisch niet-actieve EU-burgers, die niet over een duurzaam verblijfsrecht beschikken maar wel over een verblijfsrecht van meer dan drie maanden (op basis van het beschikken over voldoende bestaansmiddelen),<sup>6</sup> en hun familieleden (derde toegevoegd lid).
4. Een eerdere verblijfsvereiste van tien jaar, zonder uitzonderingen voor EU-burgers en hun familieleden die op basis van EU-recht hun vrij verkeer van personen uitoefenen, werd in 2020 door het Grondwettelijk Hof vernietigd.<sup>7</sup> Volgens het Hof was deze vereiste in strijd met het recht op sociale bijstand, zoals beschermd door artikel 23 van de Grondwet, en de reeds vermelde Verordening (EG) nr. 883/2004. De auteurs van het wetsvoorstel zijn van oordeel dat een kortere verblijfsvereiste van vijf jaar, met uitzonderingen op basis van deze Verordening, de toets aan de Grondwet wel zou kunnen doorstaan (toelichting p. 3).
5. Myria, Unia en het FIRM zijn daarentegen van oordeel dat **het wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met de fundamentele kritiek van het Grondwettelijk Hof** (sectie 1). **Bovendien verzetten ook de internationale mensenrechten** – in het bijzonder de verplichtingen onder het Europees Sociaal Handvest, het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten en het Verdrag inzake de Rechten van Personen met een Handicap – **zich tegen een dergelijke verblijfsvereiste** (sectie 2). Ten slotte is een **verblijfsvereiste ook in strijd met het recht van de Europese Unie**, in het bijzonder met de rechten van personen die internationale bescherming genieten en langdurig ingezetenen en met het recht op vrij verkeer van EU-burgers (sectie 3). Om deze redenen komen Myria, Unia en het FIRM tot de conclusie dat **het aannemen van het wetsvoorstel in strijd zou zijn met de Grondwet en de internationale mensenrechten** (sectie 4).

---

<sup>3</sup> Artikel 4, § 1 van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkoming aan personen met een handicap.

<sup>4</sup> Koninklijk besluit van 9 februari 2009 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 17 juli 2006 tot uitvoering van artikel 4, § 2, van de wet van 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

<sup>5</sup> GwH 12 december 2007, [nr. 153/2007](#), para. B.15.

<sup>6</sup> Het wetsvoorstel verwijst naar de categorieën voorzien in artikel 40, § 4, 2° en 3° van de Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

<sup>7</sup> GwH 12 maart 2020, [nr. 41/2020](#).

**1. De verblijfsvereiste en vereiste van inschrijving in het bevolkingsregister vormen een onvoldoende gemotiveerde aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau, in strijd met het standstill-beginsel**

6. Hoewel de verblijfsduur is teruggebracht van 10 tot 5 jaar, zijn de auteurs van dit advies van mening dat de verblijfsvoorwaarde "een aanzienlijke vermindering van het niveau van bescherming inzake maatschappelijke dienstverlening" vormt in vergelijking met het ontbreken van een dergelijke voorwaarde in de huidige regeling; zoals omschreven door het Grondwettelijk Hof.<sup>8</sup> De standstill-verplichting van artikel 23 van de Grondwet (dat het recht op sociale bijstand omvat) verzet zich tegen een dergelijke vermindering zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.<sup>9</sup> De auteurs van dit advies zijn van mening dat een dergelijke rechtvaardiging bijzonder sterk moet zijn wanneer het gaat om mensen die zich in een situatie van meervoudige kwetsbaarheid bevinden, gebaseerd op hun handicap, hun verhoogde armoederisico en, in voorkomend geval, hun verblijfsstatus.
7. Een dergelijke overtuigende rechtvaardiging ontbreekt echter in dit geval. In dit opzicht verschilt een verblijfsvoorwaarde van vijf jaar niet fundamenteel van een voorwaarde van tien jaar, die volgens het Grondwettelijk Hof niet pertinent is ten aanzien van de door de wetgever vooropgestelde doelstelling van bestrijding van "social shopping"<sup>10</sup> – mede rekening houdend met het feit dat een vreemdeling die in België een verblijfsrecht wil verkrijgen, in beginsel over voldoende middelen moet beschikken.<sup>11</sup>
8. Wat de Belgische personen met een handicap betreft, geldt het gebrek van een overtuigende rechtvaardiging a fortiori in het licht van de vereisten van arrest 62/2009 van het Grondwettelijk Hof en het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (1.1.). Bovendien kan, wat buitenlandse personen met een handicap betreft, de woonplaatsvereiste als discriminerend worden gekwalificeerd omdat deze buitenlanders onevenredig benadeelt (1.2.).

**1.1. De verblijfsvoorwaarde van 5 jaar voor Belgen is in strijd met arrest 62/2009 van het Grondwettelijk Hof en met het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap**

9. Het wetsvoorstel maakt de verblijfsvoorwaarde van 5 jaar ook van toepassing op Belgen. In arrest nr. 62/2009 betreffende de gewaarborgde gezinsbijslag, oordeelde het Grondwettelijk Hof dat: "de hoedanigheid van Belg van het kind, de verblijfsvoorwaarde voor het kind, en de vereiste voor de rechthebbende om te zijn toegelaten of gemachtigd in België te verblijven of er zich te vestigen, [...] immers voldoende de nagestreefde verbondenheid [...] met de Belgische Staat [aantonen] en het lijkt niet redelijk verantwoord daarenboven van de rechthebbende een voorafgaand verblijf van een bepaalde duur in België te eisen."<sup>12</sup> Volgens het FIRM, Unia en Myria lijkt een verblijfsvoorwaarde van 5 jaar ook onredelijk voor de uitkeringen van personen met een handicap<sup>13</sup>: hun Belgische nationaliteit en hun feitelijk verblijf in België volstaan om een band met België aan te tonen.

---

<sup>8</sup> Arrest 41/2020, reeds aangehaald, B.8.

<sup>9</sup> Ibid, B.6.2.

<sup>10</sup> Ibid, B.9.8.

<sup>11</sup> Ibid, B.9.5.

<sup>12</sup> GwH, nr. 62/2009, B.7.

<sup>13</sup> Zie hierover Herwig VERSCHUEREN, 'De nieuwe verblijfsduurvoorwaarde voor toekenning van de inkomsvervangende tegemoetkoming aan personen met een handicap: juridisch drijfzand', J.T.T. 2018, p. 403-404.

10. Bovendien betekent de voorwaarde van 5 jaar ononderbroken verblijf dat Belgische personen met een handicap die in het buitenland hebben gewoond, 5 jaar moeten wachten voordat zij een uitkering kunnen ontvangen, tenzij zij onder het toepassingsgebied van Verordening 883/2004 vallen. Deze voorwaarde is in strijd met artikel 18 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, op basis waarvan de Belgische Staat "het recht van personen met een handicap, op voet van gelijkheid met anderen, zich vrij te verplaatsen [en] vrij hun verblijfplaats te kiezen" moet erkennen en ervoor moet zorgen dat zij "c) vrij zijn welk land ook, met inbegrip van het eigen land, te verlaten" en hen "d) niet willekeurig of op grond van hun handicap het recht wordt onthouden hun eigen land binnen te komen." Belgische personen met een handicap die afhankelijk zijn van uitkeringen zullen de facto worden beperkt of verhinderd in de uitoefening van hun recht op vrij verkeer indien dit leidt tot het verlies van uitkeringen gedurende een periode van 5 jaar na terugkeer in België.
11. Ten slotte heeft de bijkomende voorwaarde van inschrijving in het bevolkingsregister tot gevolg dat het recht op uitkeringen vervalt voor Belgische personen met een handicap die, hoewel zij een werkelijke woonplaats in België hebben, tijdelijk niet meer in dit register zijn ingeschreven, bijvoorbeeld omdat zij geen vast adres meer hebben. De toevoeging van deze formele voorwaarde voor registratie heeft dus tot gevolg dat de Belgische personen met een handicap die zich in de meest precaire situaties bevinden, worden benadeeld.
12. De vereiste van verblijf en van inschrijving in het bevolkingsregister van personen met een handicap is ook in strijd met artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (zie hieronder).

**1.2. De verblijfsvereiste, die ogenschijnlijk neutraal en op iedereen van toepassing is, is discriminerend omdat hij buitenlanders onevenredig benadeelt**

13. Volgens het voorstel wordt door de uitbreiding van het verblijfsvereiste van 5 jaar tot Belgen vermeden "dat de maatregel discriminerend is ten opzichte van niet-Belgen, of in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet [het gelijkheidsbeginsel]" (toelichting, blz. 8). Uit het voorstel blijkt echter duidelijk dat het hoofddoel ervan is "*het fenomeen van social shopping tegen [te] gaan*", dat betrekking zou hebben op "*personen afkomstig uit EU-landen met een lager welvaartsniveau [die] het vrij verkeer van personen binnen de EU sneller aanwenden om zich te verplaatsen naar een lidstaat met hogere sociale bijstandsuitkeringen*" (samenvatting, blz. 1)
14. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens "kan een verschil in behandeling bestaan uit een onevenredig nadelig effect, veroorzaakt door een beleid of een maatregel die, hoewel neutraal geformuleerd, een groep discrimineert (...)." Een dergelijke situatie komt neer op "indirecte discriminatie", waarvoor niet noodzakelijkerwijs een intentie om te discrimineren vereist is.<sup>14</sup> Volgens het FIRM, Myria en Unia gelden de verblijfsperiode van 5 jaar en de inschrijving in het bevolkingsregister weliswaar zowel voor Belgen als voor buitenlanders, maar zal het voor buitenlanders de facto moeilijker zijn om aan deze voorwaarden te voldoen.
15. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens kunnen "alleen zeer sterke overwegingen het Hof ertoe brengen een verschil in behandeling dat uitsluitend op de nationaliteit is gebaseerd, als verenigbaar met het Verdrag te beschouwen."<sup>15</sup> In het licht van bovengenoemd arrest van het Grondwettelijk Hof van 12 maart 2020 kan er hier geen

---

<sup>14</sup> EHRM (Grote Kamer), Biao tegen Denemarken, 24 mei 2016, § 103 (eigen vertaling).

<sup>15</sup> EHRM (Grote Kamer), Biao tegen Denemarken, 24 mei 2016, § 93 (eigen vertaling).

sprake zijn van dergelijke "zeer sterke overwegingen" (zie hierboven). Gelet op het voorgaande zijn de auteurs van dit advies van mening dat de woonplaatsvereiste een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormt, en dus in strijd is met artikel 14 van het EVRM (het verbod van discriminatie),<sup>16</sup> in combinatie met artikel 1 van Protocol nr. 1 (het eigendomsrecht).<sup>17</sup> Zij benadeelt buitenlanders immers op onevenredige wijze en betekent een ongerechtvaardigde vermindering van het beschermingsniveau van de door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde rechten.

## **2. Een verblijfsvereiste is ook in strijd met het recht op sociale bescherming dat vervat ligt in de internationale mensenrechtenverdragen**

16. Een verblijfsvereiste om toegang te verkrijgen tot een inkomenstegemoetkoming voor personen met een handicap is ook in strijd met het recht op sociale bescherming, dat vervat ligt in het (Herzien) Europees Sociaal Handvest (ESH), het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en het VN-Verdrag inzake rechten van personen met een handicap.
17. Artikel 13 ESH waarborgt het recht op sociale en geneeskundige bijstand. De eerste paragraaf van artikel 13 specificeert dat dit recht vereist dat de Verdragspartijen "waarborgen dat eenieder die geen toereikende inkomsten heeft en niet in staat is zulke inkomsten door eigen inspanning of met andere middelen te verwerven, in het bijzonder door uitkeringen krachtens een stelsel van sociale zekerheid, voldoende bijstand verkrijgt [...]". De verplichting om bijstand te verlenen ontstaat van zodra personen behoeftig zijn, met name wanneer zij niet over toereikende inkomsten beschikken.<sup>18</sup> Volgens het Europees Comité voor Sociale Rechten, dat toeziet op de naleving van het ESH, moet de overheid alle onderdanen van Verdragspartijen<sup>19</sup> die wettig verblijven of werken op haar grondgebied, op gelijke voet met eigen onderdanen, toegang tot sociale bijstand verlenen.<sup>20</sup> De criteria om de toegang tot sociale bijstand te bepalen voor onderdanen van Verdragspartijen mogen met andere woorden niet verschillen van deze van eigen onderdanen.<sup>21</sup> Volgens het Comité verzet het ESH zich ook tegen het opleggen van een verblijfsvereiste of andere voorwaarden, die hoewel zij in theorie voor zowel eigen onderdanen als vreemdelingen gelden, in de praktijk moeilijker voor vreemdelingen te vervullen zijn.<sup>22</sup> Recent nog heeft het Comité geoordeeld dat de wetgeving van verschillende landen (Oostenrijk, Letland, Litouwen, Noord-Macedonië en Kroatië) niet in overeenstemming was met het ESH omdat ze een verblijfsvereiste van vijf jaar voor bepaalde sociale bijstandsmaatregelen hanteerden.<sup>23</sup> Het wetsvoorstel is dus in strijd met de vereisten van het ESH.

---

<sup>16</sup> Het Arbeidshof van Mechelen heeft reeds in deze zin geoordeeld (Arbeidshof Mechelen, 11 december 1991, T. Vreemd, 1992, p. 23), geciteerd door H. VERSCHUEREN, op. cit.

<sup>17</sup> EHRM (Grote Kamer) (beslissing), *Stec e.a./Verenigd Koninkrijk*, 6 juli 2005.

<sup>18</sup> ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights* (2018), p. 144

<sup>19</sup> Het gaat om 42 staten, met name alle lidstaten van de Raad van Europa, met uitzondering van Zwitserland, Liechtenstein, San Marino en Monaco.

<sup>20</sup> ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights* (2018), p. 148.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> ECSR, *Conclusies Oostenrijk 2021*, p. 37-38; ECSR, *Conclusies Letland 2021*, p. 39; ECSR, *Conclusies Litouwen 2021*, p. 34-36; ECSR, *Conclusies Noord-Macedonië 2021*, p. 30; en ECSR, *Conclusies Kroatië 2021*, p. 15. Een verblijfsvereiste van drie maanden werd echter niet excessief bevonden, zie ECSR, *Conclusies Roemenië 2021*, p. 37.

18. Om dezelfde redenen is het wetsvoorstel ook problematisch vanuit het oogpunt van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR). Artikel 9 IVESCR waarborgt het recht op sociale zekerheid. Volgens het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten omvat dit zowel contributieve (sociale zekerheid in de strikte zin) als niet-contributieve (sociale bijstand) vormen van sociale bescherming.<sup>24</sup> Inkomensverlies ten gevolge van handicap is één van de sociale risico's waarvan het VN-Comité vereist dat Verdragspartijen hiertegen in een vorm van sociale bescherming voorzien.<sup>25</sup> Volgens het VN-Comité zijn verblijfsvereisten voor niet-contributieve vormen van sociale bescherming, vanuit het oogpunt van het discriminatieverbod (artikel 2, § IVESCR), slechts toelaatbaar voor zover zij "proportioneel en redelijk" zijn.<sup>26</sup> Een verblijfsvereiste van vijf jaar die niet in overeenstemming is met de vereisten van het corresponderende recht uit het ESH, kan mutatis mutandis niet "proportioneel en redelijk" bevonden worden vanuit het oogpunt van het IVESCR.
19. De verblijfs- en inschrijvingsvereiste voor personen met een handicap is ook in strijd met artikel 28 van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, dat "het recht van personen met een handicap op sociale bescherming" garandeert en de Belgische Staat verplicht tot het nemen van "passende maatregelen om het genot van dit recht te waarborgen en te stimuleren, met inbegrip van maatregelen om de toegang voor personen met een handicap (...) tot programma's voor sociale bescherming en het terugdringen van de armoede te waarborgen; en voor personen met een handicap en hun gezinnen die in armoede leven, de toegang tot hulp van de overheid te waarborgen, voor aan handicap gerelateerde kosten, met inbegrip van adequate training, advisering, financiële hulp of mantelzorgondersteunende zorg."

### **3. Het woonplaatsvereiste is in strijd met de EU-wetgeving**

20. Ten slotte is een voorwaarde inzake verblijfsduur en registratie ook in strijd met het EU-recht, met name met de rechten van personen die internationale bescherming genieten en van langdurig ingezetenen (3.1.) en met het vrije verkeer van EU-burgers (3.2.).

#### **3.1. De verblijfsvereiste is in strijd met de Richtlijnen 2011/95 en 2003/109 betreffende de rechten van personen die internationale bescherming genieten en van langdurig ingezetenen**

21. Met uitzondering van personen die in de vijf jaar voorafgaand aan hun aanvraag in het buitenland hebben verbleven, zullen Belgische burgers over het algemeen zonder problemen aan de verblijfsvoorwaarde voldoen. Anderzijds zal het voor bepaalde buitenlanders met een handicap vaak onmogelijk zijn om aan deze voorwaarde te voldoen. Dit is met name het geval voor personen die internationale bescherming genieten en die niettemin op grond van het EU-recht, dat niet voorziet in een voorwaarde inzake verblijfsduur, recht hebben op "de nodige bijstand in de zin van sociale bijstand ontvangen zoals de onderdanen van die lidstaat."<sup>27</sup> Dit is

---

<sup>24</sup> VN-Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, 4 februari 2008, *General Comment No. 19: the right to social security*, UN Doc E/C.12/GC/19, § 4.

<sup>25</sup> Ibid., § 20.

<sup>26</sup> Ibid., § 37.

<sup>27</sup> Artikel 29 van de kwalificatierichtlijn 2011/95/EU.

ook het geval voor vreemdelingen met een langdurig verblijfsrecht, toegekend in een andere lidstaat, die in België in aanmerking komen voor een verblijf in een tweede lidstaat.<sup>28</sup>

22. In een arrest van 22 juni 2020 heeft het Hof van Cassatie verklaard dat de kwalificatierichtlijn "elke lidstaat een nauwkeurige en onvoorwaardelijk resultaatsverplichting oplegt, die eruit bestaat ervoor te zorgen dat iedere begunstigde (...) aan wie hij bescherming verleent, dezelfde noodzakelijke sociale bijstand ontvangt als die welke aan zijn eigen onderdanen wordt verstrekt."<sup>29</sup>
23. Aan de verblijfsvereiste kan dus onmogelijk worden voldaan door vreemdelingen die hun statuut minder dan 5 jaar geleden hebben verkregen, terwijl dit, op enkele uitzonderingen na, geen problemen zal opleveren voor Belgen. Het is derhalve in strijd met verschillende bepalingen van het EU-recht, met name artikel 29 van Richtlijn 2001/95 en artikel 11 van Richtlijn 2003/109.<sup>30</sup>

### **3.2. Het voorstel vormt een aantasting van het vrije verkeer van EU-burgers zonder te voldoen aan de vereisten die het Hof van Justitie van de EU heeft gesteld**

24. Het voorstel illustreert het verschijnsel "social shopping" als volgt: "Zo waren er in het jaar 2008 respectievelijk vier personen met de Roemeense nationaliteit en vier personen met de Bulgaarse nationaliteit die aanspraak maakten op een IVT en/of IT. Negen jaar later, in 2017, waren dit er respectievelijk 321 en 312.<sup>31</sup> Terwijl het aandeel Roemenen en Bulgaren in de algemene bevolking in die periode is verviervoudigd, ligt het aantal Roemenen en Bulgaren dat aanspraak maakt op een IVT en/of IT zo'n 158 maal hoger in 2017 in vergelijking met negen jaar eerder."<sup>32</sup> (toelichting, blz. 10-11).
25. Afgezien van de foutieve vermenigvuldigingsfactor (van 4 naar 321 is een factor maal 80, niet een hogere factor maal 158), kunnen deze cijfers inderdaad een uitdaging vormen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU, die door het voorstel zelf wordt aangehaald, is het echter de vraag of deze cijfers, die uitsluitend betrekking hebben op Roemenen en Bulgaren, een "objectieve, uitvoerige en cijfermatige analyse" vormen waarbij "met behulp van ernstige, gelijklopende en bewijskrachtige gegevens" kan worden aangetoond dat er "daadwerkelijk **risico's voor verstoring van het evenwicht van het socialezekerheidsstelsel bestaan**" (arrest van 21 januari 2016, Commissie/Cyprus, C515/14-, EU:C:2016:30, punt 54; DW tegen. Letland, 7 maart 2018, C-651/16, § 34, onderstreping toegevoegd).
26. Uit door het DG Personen met een handicap van de FOD Sociale Zekerheid gepubliceerde cijfers blijkt echter dat EU-burgers slechts 5% van de uitkeringsgerechtigden uitmaakten in 2008 en 5,4% in 2021. Dit aandeel is al verscheidene jaren stabiel.<sup>33</sup> Het aandeel buitenlandse rechthebbenden van uitkeringen voor personen met een handicap bedraagt 7,8% in 2021

---

<sup>28</sup> Art. 11, 21, lid 1, van Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen.

<sup>29</sup> Cass. 22 juni 2020, S.18.0086.F (eigen vertaling).

<sup>30</sup> Herwig VERSCHUEREN, 'De nieuwe verblijfsduurvoorwaarde voor toekenning van de inkomensvergoeding aan personen met een handicap: juridisch drijfzand', J.T.T., 2018, p. 411-414.

<sup>31</sup> [www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/54/ic730x.pdf](http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/54/ic730x.pdf).

<sup>32</sup> Ter info: in 2008 woonden er zo'n 6 753 personen met de Bulgaarse nationaliteit en zo'n 15 310 personen met de Roemeense nationaliteit in België. In 2017 waren dit respectievelijk 33 152 Bulgaren en 80 669 Roemenen.

<sup>33</sup> Tabel "Het aantal rechthebbenden van een inkomensvervangende uitkering en/of een integratietegemoetkoming naar nationaliteit", <https://socialezekerheid.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sz-in-kaart-brengen/handicap/1-9-aantal-rechthebbenden-ivt-en-it-nationaliteit-evolutie.xlsx>.

(5,4% EU-burgers en 2,4% onderdanen van derde landen), terwijl buitenlanders ongeveer 12% van de bevolking uitmaken.<sup>34</sup>

27. Uit de socio-economische monitoring van 2015, waarin de socio-economische integratie per nationaliteit werd geanalyseerd, bleek dat burgers uit de 12 meest recent toegetreden EU-landen (waaronder een groot deel van Oost-Europa) in 2012 het laagste percentage bijstandsafhankelijken telden van alle andere nationaliteitscategorieën: 9% (vergeleken met een percentage van 16% voor Belgen).<sup>35</sup> Uit de socio-economische monitoring die in 2019 is gepubliceerd, blijkt dat de arbeidsparticipatie in 2016 van 61,6% van mensen uit een van de 13 lidstaten die onlangs tot de EU zijn toegetreden (sinds het vorige rapport is Kroatië toegetreden), het dichtst in de buurt komt van de arbeidsparticipatie van mensen van Belgische afkomst (73%). Het inactiviteitspercentage van deze categorie is ook het laagst onder buitenlanders.<sup>36</sup>
28. In het licht hiervan lijkt het voorstel niet aan te tonen dat een dergelijke inbreuk op het vrije verkeer van EU-burgers gerechtvaardigd zou worden door "risico's voor verstoring van het evenwicht van het socialezekerheidsstelsel", zoals het HvJEU vereist.

#### 4. Conclusie

29. Concluderend zijn het FIRM, Myria en Unia van mening dat de cumulatieve voorwaarden van 5 jaar verblijf en inschrijving in het bevolkingsregister die door het wetsvoorstel worden ingevoerd, in strijd zijn met de volgende nationale en internationale normen :

- de artikelen 23 en 22 ter van de Grondwet (recht op menselijke waardigheid en recht op inclusie van personen met een handicap), zonder dat de aanzienlijke vermindering van het beschermingsniveau gerechtvaardigd is vanuit het oogpunt van het standstill-beginsel, dat ten grondslag lag aan de vernietiging van de vorige wet door het Grondwettelijk Hof bij arrest 41/2020;
- Artikel 28 (sociale bescherming) en artikel 18 (vrijheid van verplaatsing) van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap;
- Artikel 14 van het EVRM en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet (verbod van indirecte discriminatie);
- het beginsel van het vrij verkeer van EU-burgers zonder dat dit evenwel gerechtvaardigd is vanuit het oogpunt van "risico's voor verstoring van het evenwicht van het socialezekerheidsstelsel", zoals het HvJEU vereist;
- Artikel 13 van het Herziene Sociaal Handvest van de Raad van Europa (recht op sociale bijstand) en artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (recht op sociale zekerheid).

---

<sup>34</sup> Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2021. Katern Bevolking en migratiebewegingen, blz. 3.

<sup>35</sup> Myria, Migratie in cijfers en in rechten 2016, tabel 49, blz. 178.

<sup>36</sup> Socio-economische monitoring 2019, blz. 45-47, 146-147.