

uitspraak

RECHTBANK NOORD-HOLLAND

Zittingsplaats Alkmaar

Bestuursrecht

zaaknummer: HAA 17/2518

uitspraak van de voorzieningenrechter van 22 juni 2017 op het verzoek om voorlopige voorziening in de zaak tussen

te Alkmaar, verzoekster
(gemachtigde: mr. J.H. Kruseman),

en

de Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (SVB), verweerder
(gemachtigden: S. Asadi en mr. J.A.H. Koning).

Procesverloop

Bij besluit van 29 april 2016 (het primaire besluit) heeft verweerder de aanvraag van verzoekster voor toekenning van kinderbijslag vanaf het 3^e kwartaal 2016 op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) afgewezen.

Bij besluit van 9 december 2016 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van verzoekster ongegrond verklaard.

Verzoekster heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Verzoekster heeft de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 15 juni 2017. Verzoekster is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1. Voor het treffen van een voorlopige voorziening moet worden gezien of op grond van een afweging van de wederzijds in aanmerking komende belangen bij een al dan niet onmiddellijke uitvoering van de aangevallen uitspraak, het verzoek om een voorlopige voorziening dient te worden toegewezen. In het algemeen speelt bij deze belangenafweging een rol de vraag of er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat de aangevallen uitspraak niet in stand zal blijven en dat daarna de uiteindelijke uitkomst van de procedure aanmerkelijk anders zal zijn. Deze toetsing kan meebrengen dat de voorzieningenrechter een voorlopig oordeel geeft over het geschil in de bodemprocedure.

2. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een (eventueel) bodemgeding niet.

3.1 Verzoekster stelt te zijn geboren op [REDACTED] in Uganda. Zij heeft twee kinderen, te weten R [REDACTED] en [REDACTED], geboren op [REDACTED] respectievelijk [REDACTED] is de vader van de kinderen. De kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit.

3.2 Verzoekster is in procedure voor een vergunning bepaalde tijd regulier. Over de afwijzing van die vergunning door de Staatssecretaris van veiligheid en justitie loopt een procedure bij de rechtbank, waarin de Staatssecretaris vertegenwoordigt wordt door de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).

3.3 Van begin 2015 tot eind 2016 verbleef verzoekster met de kinderen in een Blijf Huis, in verband met huiselijk geweld door de vader van de kinderen. Verzoekster verblijft nu met de kinderen in een AZC. De bedoeling is dat zij per 1 juli 2017 met de kinderen verhuist naar een opvangvoorziening van de gemeente Alkmaar.

3.4 Verzoekster heeft een aanvraag gedaan voor kinderbijslag met ingang van het 3^{de} kwartaal van 2016. In het primaire besluit heeft verweerder de aanvraag afgewezen, omdat – kort gezegd – verzoekster geen duurzame persoonlijke band met Nederland heeft. Zij werkt of woont niet in Nederland. Zij verblijft vanaf het 3^e kwartaal 2016 tijdelijk in Nederland en ook uit andere omstandigheden blijkt volgens verweerder niet dat zij een duurzame persoonlijke band met Nederland heeft.

3.5 In bezwaar heeft verzoekster verwezen naar het arrest Ruiz Zambrano van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) van 8 maart 2011 (C-34/09, JV 2011,146) over de betekenis van artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voor het verblijfsrecht van derdelanders. In het bestreden besluit heeft verweerder aangegeven dat de Centrale Raad van Beroep (CRvB) op 16 maart 2015 prejudiciële vragen gesteld heeft aan het HvJEU over de uitleg van voormeld artikel en dat verweerder niet vooruit gaat lopen op de beantwoording van die vragen. Verweerder gaat vooralsnog uit van de juistheid van het door de IND gehanteerde toetsingskader. De IND heeft op 18 oktober 2016 een advies uitgebracht aan verweerder, waarbij aan verweerder het voornemen van 12 oktober 2016 op de asielaanvraag is meegezonden. In dat voornemen heeft de IND met betrekking tot de aanspraak van verzoekster op een verblijfsvergunning regulier geoordeeld dat het beroep van verzoekster op het Zambrano-arrest niet slaagt. De IND volgt verzoekster namelijk niet in de gestelde identiteit en herkomst. Volgens de IND heeft verzoekster niet aangetoond dat zij de moeder is van de kinderen en is ook niet aangetoond dat [REDACTED] hun vader is en dat hij geen contact met hen heeft. Gelet op het advies van de IND en op hetgeen verzoekster overigens heeft aangevoerd, stelt verweerder dat hij niet kan concluderen dat verzoekster een verblijfsrecht heeft op grond van het Unierecht. Volgens verweerder is daarom de koppelingswetgeving op verzoekster van toepassing en is zij over het 3^e kwartaal 2016 niet verzekerd voor de AKW. Verweerder heeft daarom het bezwaar ongegrond verklaard.

4.1 Op 31 mei 2017 heeft verzoekster de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen, in die zin dat verweerder wordt opgedragen om voor de kinderen kinderbijslag te verstrekken aan verzoekster. Verzoekster legt hieraan het volgende ten

grondslag. Haar kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit en zijn burgers van de Europese Unie (EU). Zij leven al lange tijd in extreme armoede en stressvolle omstandigheden. Verzoekster verwijst hiervoor naar een verklaring van de gezinsmanager van 2 februari 2017. Verzoekster krijgt geen kindgebonden budget, omdat zij geen kinderbijslag krijgt. Haar kinderen zijn echter volledig afhankelijk van haar. De kinderen kunnen zich niet ontwikkelen op een manier die overeenkomt met hun leeftijd en rechten. De oorzaak hiervan is dat de kinderen volledig zijn uitgesloten van voorzieningen. Verdere schade moet voorkomen worden. Verzoekster heeft in haar verzoekschrift verwezen naar het arrest van 10 mei 2017 van het HvJEU (ECLI:EU:C:2017:354) waarin het hof de door de CRvB gestelde prejudiciële vragen over de uitleg van artikel 20 VWEU gestelde vragen heeft beantwoord.

4.2 In het verweerschrift heeft verweerder naar voren gebracht dat de jurisprudentie van de CRvB (o.a. ECLI:NL:CRVB:2012:BY6416) er toe dwingt dat verweerder in alle Ruiz Zambrano-achtige beoordelingen de IND inschakelt, waarbij de IND het feitelijk verblijfsrecht van de derdelander beoordeelt en waarbij verweerder op grond van de in de Awb verankerde vergewisplicht beoordeelt of de IND over alle relevante heeft beschikt en conform zijn eigen beleid heeft beoordeeld. Volgens verweerder blijkt uit het arrest van 10 mei 2017 van het HvJEU dat de IND tot voor kort een onjuist toetsingskader heeft gehanteerd en tot een nieuwbeleid dient te komen. Verweerder heeft hierover al contact gezocht met de IND en verder overleg zal naar verwachting in de maand juni of juli plaatsvinden. Verweerder is afhankelijk van de IND om de zaak van verzoekster in het licht van artikel 6, tweede lid, AKW te kunnen beoordelen.

Onder meer onder verwijzing naar de uitspraak van de CRvB van 1 september 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:3286) heeft verweerder ter zitting nog betoogd dat verzoekster enkel een financieel belang heeft bij haar verzoek en dat kinderbijslag anders dan bijstand geen financieel vangnet is. Verzoekster heeft volgens verweerder geen spoedeisend belang bij de gevraagde voorziening.

5. De voorzieningenrechter overweegt het volgende.

5.1 In de door verweerder bedoelde uitspraak van 1 september 2016 kwam de CRvB niet toe aan toetsing van de kans van slagen van het hoger beroep, omdat ten tijde van die uitspraak de prejudiciële vragen van de CRvB van 16 maart 2015 over de uitleg van artikel 20 VWEU nog niet waren beantwoord door het HvJEU. De CRvB kwam hierdoor slechts toe aan een afweging tussen het belang van verzoeksters in die zaak bij een financiële uitkering voor onder meer levensonderhoud tegenover het belang van verweerder om niet zonder rechtsgrond publieke middelen te besteden. De CRvB overwoog in dat verband dat de kinderbijslag een belangrijke bron van inkomsten is om de opvoeding en ontwikkeling van kinderen gestalte te geven, maar niet het karakter van een laatste financieel vangnet draagt zoals een uitkering ingevolge de Participatiewet. Daarom kon in die zaak – waar het verzoek gebaseerd is op een financiële spoedeisendheid in verband met de schade die de kinderen van verzoekster leiden of zullen leiden en die het treffen van een voorlopige voorziening vereist – de voorziening geen gestalte worden gegeven door te bepalen dat kinderbijslag wordt toegekend. De zaak die bij de CRvB voorlag verschilt in zoverre van de situatie van verzoekster, dat het HvJEU inmiddels bij arrest van 10 mei 2017 de door de CRvB gestelde prejudiciële vragen heeft beantwoord. Dit betekent dat de voorzieningenrechter nu bij de belangenafweging wel toekomt aan de vraag of er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat het aangevallen besluit niet in stand zal blijven.

5.2 In beroep staat ter discussie de vraag of verzoekster aan artikel 20 VWEU een afgeleid verblijfsrecht kan ontlenen. Indien zij een dergelijk verblijfsrecht kan ontlenen aan dat artikel, bestaat er recht op kinderbijslag. In dit kader komt het erop aan te beoordelen of de kinderen van verzoekster genoot zouden zijn het grondgebied van de Europese Unie te verlaten als aan verzoekster een verblijfsrecht zou worden geweigerd. Het HvJEU heeft in zijn arrest van 10 mei 2017 uitgesproken dat het voor de beoordeling of een kind, burger van de EU, genoot zou zijn het grondgebied van de Unie in zijn geheel te verlaten en hem dus het effectieve genot van de essentie van de rechten die dat artikel hem verleent zal worden ontzegd indien aan zijn ouder, onderdaan van een derde land, een verblijfsrecht in de betrokken lidstaat werd geweigerd, de omstandigheid dat de andere ouder, burger van de Unie, daadwerkelijk alleen de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind kan en wil dragen, een gegeven vormt dat relevant is, maar dat niet volstaat om te kunnen vaststellen dat er tussen de ouder die onderdaan van een derde land is en het kind niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind in geval van een dergelijke weigering het grondgebied van de Unie zou moeten verlaten. Om tot een dergelijke vaststelling te komen moeten, in het hogere belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden

5.2.1 Vooralnog is voldoende aannemelijk geworden dat verzoekster de verzorgende ouder van de kinderen is. De IND heeft in het voorgenomen besluit aangegeven daaraan te twijfelen, omdat er twijfel bestaat over de identiteit van verzoekster en voor de IND daarom niet is vast stellen of zij de moeder is van de kinderen. Wat daar verder ook van zij, in het dossier bevinden zich geen aanknopingspunten om aan te nemen dat verzoekster niet de verzorgende ouder van de kinderen zou zijn. Immers, is voldoende aannemelijk dat de kinderen sinds hun geboorte altijd bij verzoekster hebben verbleven en door haar zijn verzorgd. De kinderen zijn nog zeer jong. Zij woonden aanvankelijk met verzoekster bij [REDACTED] en daarna zijn de kinderen met verzoekster meegegaan, eerst naar een Blijfhuis, daarna naar een AZC en binnenkort naar een opvangvoorziening van de gemeente Alkmaar. Bovendien gaan ook de Jeugdbescherming, de Raad voor de Kinderbescherming en de familierechter in haar beschikking van 14 januari 2016 over de ondertoezichtstelling van de kinderen ervan uit dat verzoekster de verzorger/opvoeder is van de kinderen. Zij beschouwen haar ook als zodanig. De voorzieningenrechter ziet onvoldoende aanleiding om hen daarin niet te volgen.

5.2.2 Ook moet er vooralnog van worden uitgegaan dat [REDACTED] de vader is van de kinderen. Het tegendeel is in deze procedure onvoldoende aannemelijk is geworden. Over zijn rol in de verzorging en de opvoeding van de kinderen blijkt uit het dossier het volgende. In februari 2015 heeft verzoekster zich gemeld bij de politie wegens huiselijk geweld. Over de relatie tussen de kinderen en de vader heeft Jeugdbescherming op 1 juli 2016 verklaard dat [REDACTED] sinds 5 november 2014 geen contact met hem heeft gehad en dat [REDACTED] daarvoor getuige is geweest van huiselijk geweld. Ook staat in die verklaring dat de vader heeft aangegeven soms zo boos te worden dat hij geen controle heeft over zichzelf. Sinds de geboorte van [REDACTED] is er geen contact meer geweest tussen de gezinsmanager en de vader. [REDACTED] had hem ten tijde van die verklaring nog nooit gezien. Verder staat daarin dat Jeugdbescherming Regio Amsterdam ongebeleid contact tussen de vader en de kinderen niet zal toestaan voordat hij zowel agressie-regulatietherapie heeft gevolgd, dat begeleide

bezoeken wel een mogelijkheid zijn als vader daaraan toe is, maar dat dit een te smalle basis biedt voor het opgroeien van de kinderen bij hun vader. Uit de brief van de Raad voor de Kinderbescherming van 2 december 2016 blijkt dat de kinderen op dat moment nog geen omgang met hun vader hebben. Op de zitting bij de rechtbank over de ondertoezichtstelling van de kinderen is [REDACTED] niet verschenen.

5.3 In het licht van alle omstandigheden acht de voorzieningenrechter het voorshands voldoende aannemelijk dat de afhankelijkheidsrelatie tussen verzoekster en de kinderen zodanig is dat het niet toekennen van een afgeleid verblijfsrecht aan verzoekster ertoe zal leiden dat de kinderen er feitelijk toe gedwongen worden hun moeder naar haar land van herkomst te volgen en daarmee de EU zullen moeten verlaten. Het voorgaande brengt de voorzieningenrechter tot het voorlopige oordeel dat de beroepsprocedure een redelijke kans van slagen heeft. Gelet hierop dient het belang van verzoekster bij het verkrijgen van meer financiële middelen ter ondersteuning van de ontwikkeling en opvoeding van haar kinderen zwaarder te wegen dan het belang van verweerder bij het afwijzen van de gevraagde voorziening omdat het gezien de financiële situatie van eiseres aannemelijk is dat zij de ontvangen kinderbijslag niet kan terugbetalen wanneer in beroep komt vast te staan dat zij daar geen recht op heeft. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat door verzoekster onweersproken is gesteld dat ten behoeve van de onderhoudskosten van de kinderen thans weliswaar algemene bijstand wordt ontvangen naar de norm voor 18-20 jarigen (elk € 240,- per maand), maar - doordat geen kinderbijslag is toegekend - geen kindgebonden budget en alleenstaande ouder kop.

Gelet op de beoordeling van de verblijfsrechtelijke situatie van verzoekster en het feit dat het primaat daarvan bij de IND en niet bij verweerder ligt, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om niet tevens op het beroep te beslissen. Hierdoor heeft verweerder de gelegenheid de uitkomst van het overleg met de IND af te wachten en op basis daarvan zijn standpunt in deze zaak te heroverwegen.

6. Verweerder zal met ingang van de datum van deze uitspraak aan verzoekster voorschotten op de kinderbijslag dienen te verstrekken en wel ter hoogte van de voor deze kinderen geldende norm. In aanmerkingen nemende dat kinderbijslag achteraf per kwartaal wordt vastgesteld en uitgekeerd, zal verweerder bij wijze van ordemaatregel worden opgedragen aan verzoekster de kinderbijslag uit te betalen die aan haar ten behoeve van elk van beide kinderen over het tweede kwartaal van dit jaar zou worden uitbetaald als het recht daarop nu al vaststond. Daarna zal verweerder de voorschotten moeten betalen op de voor latere kwartalen geëigende momenten totdat op het beroep is beslist.

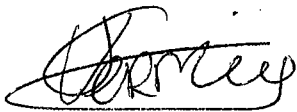
7. De voorzieningenrechter veroordeelt verweerder in de door verzoeker gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de voorzieningenrechter op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 990,- (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift, 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde per punt van € 495,- en een wegingsfactor 1). De griffier heeft verzoekster bij brief van 9 juni 2017 bericht dat zij op grond van de verstrekte gegevens voldoet aan de criteria voor betalingsonmacht en daarom vooralsnog afziet van het heffen van griffierecht. De rechtbank ziet geen aanleiding om daarop terug te komen. Verzoekster is daarom voor de behandeling van deze voorlopige voorziening definitief geen griffierecht verschuldigd.

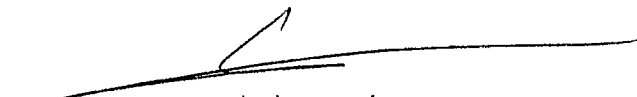
Beslissing

De voorzieningenrechter:

- schorst de besluiten van 29 april 2016 en 6 december 2016 voor zover daarbij de aanvraag van verzoekster voor kinderbijslag vanaf het 3^e kwartaal 2015 werd afgewezen, totdat de rechtbank uitspraak heeft gedaan op het beroep;
- bepaalt dat verweerder aan verzoekster bij wijze van voorlopige voorziening voorschotten verstrekt op het recht op kinderbijslag met ingang van de datum van deze uitspraak en op de wijze als omschreven in rechtsoverweging 6;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 990,--.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.M. Kos, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. F. Vermeij, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 22 juni 2017.


griffier


voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op: **22-06-2017**

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.

Voor eensluidend afschrift.
De griffier van de Rechtbank
Noord-Holland