



Datum van  
inontvangstneming

:

17/07/2024

**Zaak C-257/24**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

12 april 2024

**Verwijzende rechter:**

Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

8 april 2024

**Verzoekende partij en appellante:**

PE, wettelijk vertegenwoordigd door haar ouders

**Verwerende partij en geïntimeerde:**

Städteregion Aachen

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Verzoek om vergoeding van de kosten van begeleiding op school voor de minderjarige verzoekster

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing**

Verzoek krachtens artikel 267 VWEU betreffende de uitlegging van de werkingssfeer van de verordeningen nr. 883/2004 en nr. 492/2011 met betrekking tot prestaties ten behoeve van de integratie van personen met een handicap die niet wonen in de lidstaat waarin de betreffende prestatie wordt verstrekt

**Prejudiciële vragen**

1. Moet artikel 3 van verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels aldus worden uitgelegd dat de in boek IX – Re-integratie

en participatie van personen met een handicap – van het Sozialgesetzbuch (Duits sociaal wetboek) (hierna: „SGB IX”) bedoelde integratiehulp in de vorm van begeleiding op school een prestatie in de zin van dit artikel 3 is en dus binnen de materiële werkingssfeer van deze verordening valt?

Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

2. Moet artikel 7, lid 2, van verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een bepaling van nationaal recht die de in SGB IX bedoelde prestaties ten behoeve van integratie in de vorm van begeleiding op school ervan afhankelijk stelt dat de betrokkene zijn gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied heeft?

3. Is er sprake van een ongerechtvaardigde beperking van het in artikel 20 en artikel 21, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vervatte recht van Unieburgers, wanneer de toekenning van integratiehulp krachtens SGB IX in de vorm van begeleiding op school wordt geweigerd aan Unieburgers die hun woonplaats of gewone verblijfplaats in een andere (aangrenzende) lidstaat hebben maar de verstrekking in de „staat van verblijf” [op het nationale grondgebied] plaatsvindt?

### **Aangehaalde bepalingen van Unierecht**

VWEU, artikelen 20, 21 en 45

Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, artikelen 1, 3, 11, 18 en 70

Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie, artikel 7

### **Aangehaalde bepalingen van nationaal recht**

#### **Constitutioneel recht**

Grundgesetz (Duitse grondwet; hierna: „GG”) (in de versie van 23 mei 1949, BGBl I, blz.1)

Artikel 1: „De menselijke waardigheid is onschendbaar. Alle dragers van openbaar gezag zijn verplicht om deze te eerbiedigen en te beschermen. [...]

Artikel 3:

(1) Alle mensen zijn voor de wet gelijk.

[...]

(3) [...] Niemand mag wegens zijn handicap worden benadeeld.

Artikel 20:

(1) De Bondsrepubliek Duitsland is een democratische en sociale bondsstaat.  
[...]

### **Materiële wetten**

Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Allgemeiner Teil (Duits sociaal wetboek, boek I – Algemene deel), zoals gewijzigd bij wet van 4 november 1982, BGBl I, blz. 1450 (hierna: „SGB I”):

§ 30:

(1) De bepalingen van dit wetboek gelden voor alle personen die hun woonplaats of hun gewone verblijfplaats binnen zijn toepassingsgebied hebben.

(2) Regelingen van internationaal of supranationaal recht blijven onverlet:

(3) Een persoon heeft zijn woonplaats daar waar hij een woning heeft in omstandigheden waaruit kan worden afgeleid dat hij deze zal behouden en gebruiken. Een persoon heeft zijn gewone verblijfplaats daar waar hij verblijft in omstandigheden waaruit blijkt dat hij niet slechts tijdelijk op die plaats of in dat gebied verwijlt.

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX) (Duits sociaal wetboek, boek IX – Re-integratie en participatie van personen met een handicap), zoals gewijzigd bij wet van 23 december 2016, BGBl I, blz. 3234 (hierna: „SGB IX”):

§ 18:

(6) Wanneer het uitvoeringsorgaan een uitkering die geen uitstel duldt niet tijdig heeft kunnen verstrekken of een uitkering ten onrechte heeft afgewezen en er voor de rechthebbende daardoor kosten zijn ontstaan die hij zelf moet dragen, moeten deze door het uitvoeringsorgaan volledig worden vergoed voor zover die uitkering noodzakelijk was. [...]

§ 75:

(1) Ten behoeve van onderwijsparticipatie worden ondersteunende prestaties verstrekt om personen met een handicap in staat te stellen op voet van gelijkheid onderwijs te volgen.

(2) Deze prestaties bestaan met name uit:

1. begeleiding op school, met name in het kader van de leerplicht, met inbegrip van de voorbereiding daarop [...]

§ 90:

(1) Hulp bij integratie heeft tot doel rechthebbenden in staat te stellen een individueel leven te leiden dat recht doet aan de menselijke waardigheid, en te bevorderen dat zij volledig, effectief en op voet van gelijkheid aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen. De geboden hulp is erop gericht hen in staat te stellen, voor zover mogelijk, in eigen regie en onder eigen verantwoordelijkheid hun leven uit te stippelen en vorm te geven.

[...]

(4) Onderwijsparticipatie heeft specifiek tot doel om rechthebbenden in overeenstemming met hun vaardigheden en vermogens in staat te stellen basis-, ambachts-, beroeps- en hoger onderwijs te volgen en zo te bevorderen dat zij kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven.

§ 99 (in de versie van de wet zoals bekendgemaakt op 2 juni 2021, BGBl. I, blz. 1387)

(1) Hulp bij integratie is bedoeld voor personen met een handicap in de zin van § 2, lid 1, eerste en tweede volzin, die wezenlijk beperkt zijn in deelname aan de maatschappij op voet van gelijkheid (wezenlijke handicap) of door een dergelijke wezenlijke handicap worden bedreigd, indien en zolang, al naargelang het specifieke geval, het uitzicht bestaat dat de doelstellingen ervan zoals bepaald in § 90 kunnen worden verwezenlijkt.

§ 101 SGB IX (in de versie van de wet zoals bekendgemaakt op 2 juni 2021, BGBl. I, blz. 1387)

(1) Hulp bij integratie wordt niet verleend aan Duitsers die hun gewone verblijfplaats in het buitenland hebben. Hiervan kan in specifieke gevallen slechts worden afgeweken indien dit als gevolg van een uitzonderlijke noodsituatie onontkoombaar is en tegelijkertijd wordt aangetoond dat terugkeer naar Duitsland om de volgende redenen niet mogelijk is:

1. zorg en opvoeding van een kind dat om juridische redenen in het buitenland moet blijven,
2. langer durende stationaire begeleiding in een instelling of ernst van de hulpbehoefendheid, of
3. gezag van de overheid.

(2) Hulp bij integratie wordt niet verstrekt voor zover deze wordt of naar verwachting zal worden verstrekt door het daartoe verplichte land van verblijf of door anderen.

§ 104 (in de versie van de wet zoals bekendgemaakt op 23 december 2016, BGBl. I, blz. 3234):

(1) De hulp bij integratie is afhankelijk van de bijzonderheden van het individuele geval, zoals met name de aard van de behoefte, de persoonlijke situatie, de sociale omgeving, het eigen kunnen en de eigen middelen; daarbij moet ook de woonsituatie in acht worden genomen. [...]

§ 112 SGB IX (in de versie van de wet zoals bekendgemaakt op 23 december 2016, BGBl. I, blz. 3234):

(1) Prestaties ten behoeve van onderwijsparticipatie bestaan uit:

1. hulp op school, met name in het kader van de algemene leerplicht en het voortgezet onderwijs, met inbegrip van de voorbereiding daarop; de bepalingen betreffende de facilitering van het schoolonderwijs in het kader van de algemene leerplicht blijven onverlet [...]

Artikel 19 van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (hierna: „Verdrag handicap”) (zoals vervat in de wet van 13 december 2006, BGBl. 2008 II, blz. 1419): „De Staten die Partij zijn bij dit Verdrag erkennen het gelijke recht van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle te genieten en volledig deel uit te maken van, en te participeren in de maatschappij, onder meer door te waarborgen dat [...] b) personen met een handicap toegang hebben tot een reeks van diensten thuis, residentiële diensten en andere ondersteunende maatschappelijke diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen; [...]”

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Verzoekster in eerste aanleg en appellante in tweede aanleg (hierna: „verzoekster”) is in 2009 in Aken (Duitsland), geboren, bezit de Duitse en de Ierse nationaliteit en woont met haar ouders en de andere kinderen in het gezin in een stad in België, niet ver van de Duits-Belgische grens. Haar moeder heeft de Duitse nationaliteit en werkt voltijds als arts in loondienst in Aken. Haar vader heeft de Ierse nationaliteit en is sinds 2021 gepensioneerd. Verzoekster is geestelijk gehandicapt, waardoor zij een ontwikkelingsstoornis heeft en aangewezen is op zorg. Zij is tegen ziektekosten verzekerd bij de Techniker Krankenkasse (een ziekenfonds in Duitsland) en, aanvullend, bij de Freie Krankenkasse in België.

- 2 Na in een inclusief kinderdagverblijf in Aken te hebben gezeten, ging zij vanaf 2015 naar een Förderschule (school voor buitengewoon onderwijs) in Eupen (België) en in de schooljaren 2017/2018 tot en met 2019/2020 naar een Gemeinschaftsgrundschule (gemeenschappelijke basisschool) in Aken. Na een aanvraag daarvoor heeft verweerster in eerste aanleg en geïntimeerde in tweede aanleg (hierna: „verweerster”) aan verzoekster voor de schooljaren 2018/2019 en 2019/2020 integratiehulp voor onderwijsparticipatie (tegemoetkoming in de kosten van 15 uur begeleiding op school per week) verstrekt. Sinds het schooljaar 2020/2021 gaat verzoekster voor hele dagen naar een Gesamtschule (school met uniform onderwijsprogramma) in Aken. Na een aanvraag daartoe heeft verweerster de tegemoetkoming voor dit schooljaar verhoogd naar 35 begeleidingsuren per week.
- 3 Bij beschikking van 9 juni 2021 heeft verweerster de daaropvolgende uitkeringsaanvraag van verzoekster voor het schooljaar 2021/2022 afgewezen, met als reden dat deze haar gewone verblijfplaats in België had en dus geen recht daarop had. Uit de eerdere toekenningsbeschikkingen kon zij geen rechten ontleen.
- 4 Bij beschikking van 20 augustus 2021 heeft verweerster verzoeksters bezwaar hiertegen afgewezen. Zij wees erop dat verzoekster haar gewone verblijfplaats – die voor minderjarigen doorgaans wordt bepaald door de gewone verblijfplaats van de ouders – in België en niet in Duitsland had.
- 5 Verzoekster heeft hiertegen beroep ingesteld bij het Sozialgericht Aachen (rechter in eerste aanleg, bevoegd in socialezekerheidszaken, Aken, Duitsland). Zij was van mening dat haar woonplaats in België slechts indicatief was wat haar gewone verblijfplaats betrof; haar leven speelde zich hoofdzakelijk af in Duitsland. Het Sozialgericht Aachen heeft dit beroep bij vonnis van 25 januari 2022 verworpen. Verzoekster heeft hiertegen hoger beroep ingesteld bij het Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (rechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, bevoegd in socialezekerheidszaken), waarin zij vordert dat verweerster wordt veroordeeld tot vergoeding van de door verzoekster gedragen kosten voor onderwijsbegeleiding ten bedrage van 12 782,32 EUR in de periode van augustus tot en met november 2021.
- 6 De kosten voor onderwijsbegeleiding werden volgens verzoekster van augustus tot en met november 2021 en voor het schooljaar 2023/2024 door haar ouders en van december 2021 tot en met juni 2022 en voor het schooljaar 2022/2023 door de Duitstalige Gemeenschap van België gedragen.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 7 Verzoekster is van mening dat de kwestie binnen de materiële werkingssfeer van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 883/2004 valt. De Belgische onderwijsautoriteit heeft haar familie geen concreet onderwijsaanbod gedaan, maar aangegeven dat het inclusieve onderwijs dat zij nodig had, daar niet

mogelijk was. In België worden op reguliere scholen in de klas geen gehandicaptenbegeleiders ingezet. Alle kinderen die binnen dit onderwijssysteem niet terecht kunnen, zijn aangewezen op het buitengewoon onderwijs.

- 8 Verweerster is van mening dat kinderen met een speciale pedagogische behoefte in België ook terecht kunnen op een school voor regulier onderwijs.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing**

- 9 Zuiver bezien vanuit het nationale recht is het hoger beroep van verzoekster ongegrond. Er bestaat geen recht op vergoeding van de kosten op de enige in aanmerking komende grondslag, § 18, lid 6, eerste volzin, SGB IX, omdat er geen sprake is van een noodzakelijk recht op verstrekkingen.
- 10 Verzoekster komt niet in aanmerking voor een recht op verstrekkingen ten behoeve van onderwijsparticipatie op grond van §§ 75, 99, lid 1, 90, leden 1 en 4, en 112, lid 1, eerste volzin, punt 1, SGB IX, aangezien zij haar gewone verblijfplaats niet in Duitsland heeft. Daardoor is zij op grond van § 101, lid 1, eerste volzin, SGB IX uitgesloten van uitkeringen. Verzoekster heeft haar gewone verblijfplaats daar waar haar woning in België zich bevindt, ondanks de vele banden met Aken die ertoe leiden dat zij daar bijna dagelijks komt; aan de voorwaarden voor een uitzondering op de principiële uitsluiting als bedoeld in § 101, lid 1, tweede volzin, SGB IX, is niet voldaan.
- 11 Ook kan verweerster zich niet beroepen op het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (hierna: „Bijstandsverdrag”), aangezien het niet gaat om bijstand die de Belgische staat aan zijn eigen staatsburgers toekent maar aan verzoekster onthoudt (vergelijk artikel 1 van het Bijstandsverdrag). Voor zover de kosten van de begeleiding op school door de Duitstalige Gemeenschap van België zijn betaald, was dit volgens de bevestiging door het ministerie van de Duitstalige Gemeenschap enkel uit coulance.
- 12 Een recht op verstrekkingen vloeit niet rechtstreeks voort uit artikel 19 Verdrag handicap, dat bij goedkeuringswet (BGBl. II 2008, blz. 1419) is omgezet in Duits recht, aangezien dit artikel geen subjectieve rechten toekent. Verzoekster kan evenmin rechten ontlenen aan artikel 1 van het Bijstandsverdrag, aangezien zij geen „onderdaan van de andere verdragsluitende partij” (België) is, maar de Duitse (en Ierse) nationaliteit heeft.
- 13 Een recht op verstrekkingen kan evenmin uit het constitutionele recht worden afgeleid. Volgens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) bestaat een recht op het waarborgen van een fysiek en sociaal-cultureel bestaansminimum in de zin van artikel 1, lid 1, juncto artikel 20, lid 1, GG enkel voor personen die op het Duitse grondgebied verblijven (BVerfG, arrest van 18 juli 2012, 1 BvL 10/10 e.a., DE:BVerfG:2012:ls20120718.1bv1001010, punt 63, juris).



- 14 § 101 SGB IX is ook niet in strijd met het algemene gelijkheidsbeginsel van artikel 3, lid 1, GG. Differentiaties door de wetgever zijn toegestaan, maar moeten altijd worden gerechtvaardigd door objectieve redenen die evenredig zijn aan het doel en de omvang van de ongelijke behandeling. Wat de ongelijke behandeling van in het buitenland levende Duitsers betreft, zoals in casu aan de orde, is deze objectieve reden gelegen in het doelmatige gebruik van belastingmiddelen – in het algemeen belang. Met de beschermwaardige belangen van de betrokkene wordt rekening gehouden, doordat § 101, lid 1, tweede volzin, SGB IX voorziet in uitzonderingsgronden. In die gevallen wordt niet van hem verlangd dat hij naar Duitsland terugkeert.

### **I. Eerste prejudiciële vraag**

- 15 Bezien vanuit het Unierecht moet allereerst worden nagegaan of de betrokken kwestie binnen de personele en materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt.
- 16 \*\*\*Om te beginnen doet niet ter zake dat de Bondsrepubliek Duitsland tot dusver niet heeft verklaard dat de regelingen ten behoeve van integratiehulp overeenkomstig §§ 90 tot en met 150a SGB IX binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) heeft reeds geoordeeld dat het ontbreken van een dergelijke verklaring niet tot gevolg heeft dat een bepaalde wet ipso facto van de materiële werkingssfeer van de verordening wordt uitgesloten [zie bijvoorbeeld arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een zware handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 30].
- 17 Volgens vaste rechtspraak van het Hof berust het onderscheid tussen uitkeringen die binnen de werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 vallen en uitkeringen die daarbuiten vallen, voornamelijk op de constitutieve elementen van elke uitkering, met name het doel waarop zij is gericht en de voorwaarden waaronder zij wordt toegekend. Het is daarentegen irrelevant of een uitkering door een nationale wetgeving al dan niet als een socialezekerheidsuitkering wordt aangemerkt (zie bijvoorbeeld arresten van 14 maart 2019, ██████████ C-372/18, EU:C:2019:206, punt 31; 12 maart 2020, Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail d’Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punt 26, en 15 juni 2023, Thermalhotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, punt 22). Een uitkering kan als een „socialezekerheidsuitkering” worden aangemerkt wanneer aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan: zij wordt, ten eerste, zonder individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften aan de rechthebbenden toegekend op grond van een wettelijk omschreven situatie, en zij houdt, ten tweede, verband met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 uitdrukkelijk genoemde eventualiteiten (arresten van 14 maart 2019, ██████████ C-372/18, EU:C:2019:206, punt 32, en 15 juni 2023, Thermalhotel Fontana, C-411/22, EU:C:2023:490, punt 23).

- 18 Aan de eerste in het vorige punt genoemde voorwaarde is voldaan wanneer een prestatie wordt toegekend aan de hand van objectieve criteria die, wanneer daaraan is voldaan, recht geven op de prestatie zonder dat de bevoegde autoriteit met andere persoonlijke omstandigheden rekening mag houden [arresten van 15 juli 2021, A (Openbare gezondheidszorg), C-535/19, EU:C:2021:595, punt 30, en 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 34]. Aan deze voorwaarde is niet voldaan indien het discretionaire karakter van de beoordeling door de bevoegde autoriteit van de persoonlijke behoeften van de rechthebbende van een uitkering bovenal betrekking heeft op het verkrijgen van het recht op die uitkering [arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 38]. Deze overwegingen gelden mutatis mutandis voor het individuele karakter van de beoordeling door de bevoegde autoriteit van de persoonlijke behoeften van de rechthebbende aan een uitkering (arrest van 14 maart 2019, ██████████ C-372/18, EU:C:2019:206, punt 35).
- 19 De verwijzende rechter gaat ervan uit dat de eerste voorwaarde niet is vervuld. SGB IX splitst integratiehulp op in onder meer hulp ten behoeve van onderwijsparticipatie. Integratiehulp ten behoeve van onderwijsparticipatie in de vorm van begeleiding op school overeenkomstig §§ 75, 99, lid 1, 90, leden 1 en 4, en 112, lid 1, eerste volzin, punt 1, SGB IX, zoals in casu aan de orde, is niet afhankelijk van objectieve voorwaarden, zoals met name het precieze percentage of de precieze mate van een letsel of handicap. Integratiehulp wordt toegekend overeenkomstig de persoonlijke behoeften van de betrokkene op basis van een individuele beoordeling van deze behoeften door de bevoegde autoriteit (zie § 104, lid 1, eerste volzin, SGB IX; zie wat betreft de integratiehulp als bedoeld in § 35a van boek VIII – Hulp aan kinderen en jongeren – van het Sozialgesetzbuch (hierna: „SGB VIII”): arrest van 12 maart 2020, Caisse d’assurance retraite et de la santé au travail d’Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punten 30 en 31).
- 20 Los daarvan rijst de vraag of de integratiehulp in de vorm van begeleiding op school kan worden aangemerkt als een uitkering bij ziekte in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), van verordening nr. 883/2004. Gewoonlijk wordt onder „ziekte” in deze zin een voorbijgaande aantasting van de gezondheid gezien (arrest van 21 juli 2011, Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, punt 37). Het Hof verstaat verder onder „uitkeringen bij ziekte” ook uitkeringen ten behoeve van medische revalidatie van de Deutsche Rentenversicherung (zie arrest van 10 januari 1980, Jordens-Vosters, 69/79, EU:C:1980:7, punt 7). Integratiehulp overeenkomstig SGB IX wordt evenwel niet als tijdelijke prestatie in verband met een voorbijgaande aantasting van de gezondheid verstrekt. Zij is – in de vorm van begeleiding op school – ook geen uitkering ten behoeve van medische revalidatie, maar een uitkering voor deelname aan het onderwijs. Zij heeft tot doel de rechthebbenden in staat te stellen onderwijs te volgen dat in overeenstemming is met hun vaardigheden en vermogens en te bevorderen dat zij deelnemen aan het maatschappelijk leven (§ 90, lid 4, SGB IX).

- 21 Bovendien moet worden nagegaan of integratiehulp niet veeleer een vorm van sociale bijstand is, die krachtens artikel 3, lid 5, onder a), van verordening nr. 883/2004 buiten de materiële werkingssfeer ervan valt. Het fundamentele uitsluitingskenmerk bestaat erin dat de uitkering onvoldoende verband houdt met een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 opgesomde risico's en in de behoefte als „wezenlijk toepassingscriterium” (zie arresten van 22 juni 1972, [C-117/72](#), EU:C:1972:56, punten 14 en 15, en 27 maart 1985, [C-249/83](#), EU:C:1985:139, punt 13). Socialezekerheidsuitkeringen dienen in beginsel alleen binnen de materiële werkingssfeer van de verordening te vallen wanneer deze aan de rechthebbenden worden toegekend op grond van een wettelijk omschreven positie zonder enige individuele en discretionaire beoordeling van de persoonlijke behoeften (zie arresten van 5 mei 1983, [C-139/82](#), EU:C:1983:126, punt 13, en 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punten 71 e.v.) en als regel eisen stellen aan tijdvakken van beroepsarbeid, van lidmaatschap of bijdrage (arrest van het Hof van 27 maart 1985, [C-249/83](#), EU:C:1985:139, punt 13). Het centrale element van een bijstandsuitkering is de subsidiariteit van de uitkering ten opzichte van privaatrechtelijke onderhoudsaanspraken of prioritaire sociale uitkeringen (arrest van 27 maart 1985, [C-249/83](#), EU:C:1985:139, punt 13). Er valt wat voor te zeggen de integratiehulp uit hoofde van SGB IX te rangschikken onder de sociale bijstand. Een verband tussen een uitkering als deze en een van de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 883/2004 bedoelde risico's lijkt te ontbreken. Tijdvakken van beroepsarbeid, van lidmaatschap of bijdrage zijn voor het ontstaan van het recht op integratiehulp die uit fiscale middelen wordt gefinancierd, irrelevant. Bovendien wordt de integratiehulp van geval tot geval (§ 104, lid 1, SGB IX) verstrekt en is zij subsidiair ten opzichte van prestaties van anderen of van uitvoerders van andere sociale zekerheden (§ 91, lid 1, SGB IX). Ook al stelt de wet (in § 138 SGB IX) bepaalde uitkeringen ten behoeve van integratie – met inbegrip van de in casu aan de orde zijnde uitkeringen voor onderwijsparticipatie – vrij van premiebetaling, hoeft dit niet noodzakelijkerwijs in de weg te staan aan de kwalificatie als socialebijstandsuitkering. Daarvoor pleit dat niet zonder meer een duidelijke scheidslijn kan worden getrokken tussen socialezekerheids- en socialebijstandsuitkeringen, aangezien veel lidstaten ook niet op premie- of bijdragebetaling berustende rechten (zonder discretionaire beoordeling) hebben geïmplementeerd. Voor het overige is de integratiehulp uit hoofde van SGB IX vergelijkbaar met de integratiehulp voor geestelijk gehandicapte kinderen en jongeren krachtens § 35a SGB VIII, waarvan het Hof eveneens het karakter van sociale bijstand heeft erkend (zie arrest van 12 maart 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, punten 27 e.v.).
- 22 De integratiehulp uit hoofde van SGB IX is geen bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkering in geld in de zin van artikel 70 van verordening nr. 883/2004, aangezien zij niet is opgenomen in bijlage X bij deze verordening.

- 23 Mocht het Hof oordelen dat de betrokken uitkering binnen de materiële werkingssfeer van verordening nr. 883/2004 valt, moet vervolgens worden nagegaan of verzoekster binnen de personele werkingssfeer ervan valt. In beginsel is België krachtens artikel 11, lid 3, onder e), van verordening nr. 883/2004 bevoegd als lidstaat van haar woonplaats. Voor zover de begeleiding op school moet worden aangemerkt als prestatie bij ziekte, heeft verzoekster, als gezinslid van een grensarbeider, een recht op grond van artikel 18, lid 2, eerste volzin, van verordening nr. 883/2004. Aangezien de Bondsrepubliek Duitsland, als de dan „bevoegde lidstaat” in de zin van artikel 1, onder s), van verordening nr. 883/2004, niet is vermeld in bijlage III, is de beperking in artikel 18, lid 2, tweede volzin, van deze verordening niet van toepassing.

## II. De tweede prejudiciële vraag

- 24 De verwijzende rechter acht het noodzakelijk dat wordt vastgesteld of het verenigbaar is met artikel 7, lid 2, juncto artikel 7, lid 1, van verordening nr. 492/2011 om een burger van de Unie uit te sluiten van een uitkering ten behoeve van integratie, wanneer hij niet in de „staat van verblijf” (Duitsland) maar in een aangrenzende lidstaat (België) woont. Volgens deze bepaling geniet een werknemer die onderdaan is van een lidstaat op grond van zijn nationaliteit op het grondgebied van andere lidstaten dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers. Dit veronderstelt ten aanzien van die werknemer in beginsel dat hij de hoedanigheid van werknemer in de zin van artikel 45 VWEU behoudt en deel uitmaakt van de samenleving van het gastland. Sociale voordelen in deze zin hoeven volgens de rechtspraak van het Hof niet in rechtstreeks verband met een arbeidsovereenkomst te worden toegekend (zie arresten van 31 mei 1979, Even en RWP, 207/78, EU:C:1979:144, punt 22; 14 januari 1982, ██████████ 65/81, EU:C:1982:6, punt 12, en 12 juli 1984, ██████████ 261/83, EU:C:1984:280, punt 11). Het is veeleer voldoende wanneer de voordelen „aan nationale werknemers worden toegekend voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetene zijn, en de uitbreiding daarvan tot werknemers die onderdaan zijn van andere lidstaten derhalve geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de [Unie] te vergemakkelijken” (arrest van het Hof van 12 juli 1984, ██████████ 261/83, EU:C:1984:280, punt 11). Uitkeringen aan de gezinsleden van de grensarbeider vormen „sociale voordelen” van de grensarbeider, in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011, wanneer de voordelen die zij bieden eveneens voordelen zijn voor de grensarbeider zelf (arrest van 10 september 2009, Commissie/Duitsland, C-269/07, EU:C:2009:527, punt 65), hetgeen wederom het geval is wanneer de grensarbeider moet opkomen voor het onderhoud van de rechtstreeks begunstigden (arrest van 18 juni 1987, ██████████ 316/85, EU:C:1987:302, punten 12 e.v.).
- 25 Verzoekster lijkt dus binnen de personele werkingssfeer van de norm te vallen. De moeder van verzoekster, eveneens van Duitse nationaliteit, werkt in Aken voltijds in loondienst als arts. Aangezien zij gebruik heeft gemaakt van haar recht van vrij

verkeer, kan zij zich tegenover de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezit, beroepen op artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011. Zij voorziet in het onderhoud van de minderjarige verzoekster.

- 26 Het Hof heeft zich tot dusver niet uitgesproken over de vraag of integratiehulp in de vorm van begeleiding op school voor het schoolgaande kind van een grensarbeider een „sociaal voordeel” in de zin van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 vormt. Het heeft evenwel benadrukt dat deze regel op het specifieke gebied van de toekenning van sociale voordelen de bijzondere uitdrukking vormt van het in artikel 45 VWEU neergelegde beginsel van gelijke behandeling en derhalve op dezelfde wijze moet worden uitgelegd als artikel 45 VWEU (arresten van 2 april 2020, PF e.a., C-830/18, EU:C:2020:275, punt 29; 10 oktober 2019, ██████ C-703/17, EU:C:2019:850, punt 21, en 20 juni 2013, ██████ e.a., C-20/12, EU:C:2013:411, punt 35). Gezien de vangnetfunctie van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 heeft het Hof tot nu toe een vrij ruime interpretatie gehanteerd als basis voor de definitie van „sociaal voordeel” (te onderscheiden van sociale zekerheid) (zie bijvoorbeeld arresten van 28 mei 1974, ██████ 187/73, EU:C:1974:57, punt 14 e.v.; 18 juli 2007, ██████ C-212/05, EU:C:2007:437, en 21 december 2023, Chief Appeals Officer e.a., C-488/21, EU:C:2023:1013, punt 64 e.v.). Deze ruime uitlegging zou ervoor kunnen pleiten dat ook begeleiding op school daaronder valt. De verwijzende rechter wijst in dit verband op het arrest van 2 april 2020, PF e.a., C-830/18, EU:C:2020:275, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het woonplaatsvereiste als voorwaarde voor de vergoeding van de kosten van leerlingenvervoer een met het Unierecht strijdige ongerechtvaardigde indirecte discriminatie van kinderen van grensarbeiders vormt. Van belang is alleen dat de moeder van de verzoeker (in die zaak) in Duitsland in loondienst werkzaam is en dat haar gezinsleden „sociale voordelen” genieten (arrest van 2 april 2020, PF e.a., C-830/18, EU:C:2020:275, punten 21 e.v.).
- 27 Het is vaste rechtspraak van het Hof dat de zowel in artikel 45 VWEU als in artikel 7 van verordening nr. 492/2011 geformuleerde regel van gelijke behandeling niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden (arresten van 10 oktober 2019, ██████ C-703/17, EU:C:2019:850, punt 23; 13 maart 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, punt 18, en 8 mei 2019, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-24/17, EU:C:2019:373, punt 70). De in SGB IX gestelde voorwaarde inzake de gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied om in aanmerking te komen voor integratiehulp zou indirecte discriminatie kunnen vormen, aangezien zij naar haar aard eerder grensarbeiders kan treffen dan nationale werknemers en dus het gevaar bestaat dat zij in het bijzonder grensarbeiders benadeelt.
- 28 Voor zover moet worden uitgegaan van indirecte discriminatie, rijst de vraag naar een eventuele rechtvaardiging. Indirecte discriminatie is in beginsel verboden, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is. Zij is slechts gerechtvaardigd wanneer zij

geschikt is om de verwezenlijking van een legitieme doelstelling te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken (arrest van 10 juli 2019, ██████ C-410/18, EU:C:2019:582, punt 29). Het doel van de regeling blijkt uit de wetsgeschiedenis: tot 31 december 2003 konden Duitsers die hun gewone verblijfplaats in het buitenland hadden, in speciale noodgevallen sociale bijstand krijgen. Sinds 1 januari 2004 is in § 24 van boek XII van het SGB (hierna: „SGB XII”) bepaald dat socialebijstandsuitkeringen in de regel volledig zijn uitgesloten en dat uitzonderingen slechts binnen strikte grenzen mogelijk zijn. Deze aanzienlijke beperking vloeide voort uit een in Duitsland gevoerd publiek debat over een in Florida (VS) levende hulpbehoevende Duitser, wiens huur van een appartement vlak bij het strand door het Sozialamt (sociale dienst, Duitsland) werd betaald. In de toelichting bij § 24 SGB XII geeft de wetgever aan dat „het recht op sociale bijstand aan Duitsers in het buitenland in het publieke debat in het algemeen ter discussie” is gesteld „en zelfs de acceptatie van sociale bijstand als laatste sociaal vangnet geleden” heeft (BT- Drucks. 15/1761, blz. 6.) Met ingang van 1 januari 2020 is de integratiehulp, die tot dan onderdeel was van het stelsel van sociale bijstand van SGB XII, hieruit losgemaakt en als nieuw uitkeringsstelsel met nieuwe bevoegdheidsregels overgeheveld naar SGB IX. De in § 101 SGB IX opgenomen regeling komt inhoudelijk in wezen overeen met die van § 24 SGB XII. In de toelichting bij § 101 SGB IX (BT-Drucks. 18/9522, blz. 278) verwijst de wetgever derhalve naar de parallelle regeling van § 24 SGB XII.

- 29 In het licht hiervan kan het risico van aantasting van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel een legitieme doelstelling van algemeen belang vormen om de uitkering uit te sluiten. Indien de nationale uitsluitingsbepaling in geval van onbillijkheden voorziet in afwijkingen die in wezen samenhangen met een potentieel mogelijke en waarschijnlijke uitkering in de woonstaat, kan dit eveneens pleiten tegen de veronderstelling van een ongerechtvaardigde discriminatie. Ter onderbouwing van de verenigbaarheid van § 101, lid 1, eerste volzin, SGB IX met het Unierecht kan bovendien worden betoogd dat het in artikel 18 VWEU op algemene wijze geformuleerde discriminatieverbod in artikel 3, lid 5 van verordening nr. 883/38/EG kan zijn geconcretiseerd voor medische- en socialebijstandsuitkeringen (vergelijk ten aanzien van artikel 24 van richtlijn 2004/38/EG en artikel 4 van verordening nr. 883/2004: arrest van het Hof van 11 november 2014, ██████ C-333/13, EU:C:2014:2358, punt 61). Indien het Hof zou aannemen dat het om een dergelijke bijstandsuitkering gaat, zou dit reeds kunnen volstaan om een indirecte discriminatie op grond van woonplaats te rechtvaardigen. In dit verband zou kunnen worden geargumenteed dat de integratiehulp in de zin van het Unierecht een vorm van sociale bijstand is en als zodanig van de „exporteerbaarheid” is uitgesloten. Dit strookt ook met het feit dat de norm het internationaalrechtelijk gefundeerde territorialiteitsbeginsel bevestigt dat bijstandsuitkeringen van staatswege (en gefinancierd uit belastingmiddelen) alleen mogen worden toegekend aan personen die op het eigen grondgebied wonen.

- 30 In de tweede plaats rijst de vraag of de uitsluiting van uitkeringen op grond van § 101, lid 1, eerste volzin, SGB IX ten behoeve van het doelmatig gebruik van belastingmiddelen inderdaad noodzakelijk is. Uit het door de verwijzende rechter ingewonnen advies van het bevoegde Bundesministerium für Arbeit und Soziales (federale ministerie van arbeid en sociale zaken, Duitsland) blijkt niet in hoeverre Duitsland als gevolg van de uitsluiting van uitkeringen op grond van § 101, lid 1, eerste volzin, SGB IX daadwerkelijk kosten bespaart. Vóór de aanscherping van het uitkeringsrecht op 1 januari 2004 ging de wetgever uit van een overzienbare doelgroep van minder dan 1 000 personen (BR-Drucks. 658/03, blz. 1), een zeer gering aantal ten opzichte van het totale aantal van 2,91 miljoen bijstandsgerechtigden op dat moment. Bovendien moet in aanmerking worden genomen dat Duitse onderdanen als gevolg van de uitsluiting van uitkeringen mogelijk gedwongen zijn terug te keren, waardoor de kosten stijgen. Aangezien de wetgever met de aanscherping van de wettelijke regeling misbruik van uitkeringen wilde beperken, lijkt ook deze doelstelling – met name ook wat het evenredigheidsbeginsel betreft – in ieder geval twijfelachtig voor het SGB IX. Bij verstrekkingen die plaatsvinden op het nationale grondgebied, is het probleem van misbruik van uitkering niet aan de orde, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het overmaken van geld aan het buitenland krachtens het recht op sociale bijstand (SGB XII). Voor zover de uitsluiting mogelijk ook tot doel heeft het uitvoeringsorgaan te vrijwaren van een grondig onderzoek van de uitkeringsvoorwaarden ten opzichte van in het buitenland wonende Duitsers, blijft de noodzaak in ieder geval voor grensarbeiders en hun op het nationale grondgebied verblijvende gezinsleden twijfelachtig. De litigieuze verstrekking wordt niet naar het buitenland geëxporteerd, maar op het nationale grondgebied verleend. Ook zouden de aanvragers in beginsel toegankelijk zijn voor nadere informatie over de toekenningsvoorwaarden, en zou in zoverre geen verschil bestaan met Duitsers of Unieburgers die hun gewone verblijfplaats op het nationale grondgebied hebben. Ten slotte moet worden benadrukt dat de wetgever, door de hulp bij integratie uit het SGB XII te halen, uitdrukkelijk het doel voor ogen had om prestaties voor personen met een handicap los te koppelen van de bestaande bijstandstelsels en de integratiehulp om te vormen tot een modern participatierecht, hetgeen met name tot uitdrukking komt in § 90, leden 1 en 4, SGB IX. De verwijzende rechter acht het denkbaar dat in dit verband rekening wordt gehouden met de beoordelingen van artikel 19 Verdrag handicap en artikel 26 van de Universele verklaring van de rechten van de mens.
- 31 Niets wijst erop dat verzoekster kunstmatig de voorwaarden zou hebben gecreëerd om in aanmerking te komen voor de betrokken sociale voordelen op grond van artikel 7, lid 2, van verordening nr. 492/2011 en dus misbruik van haar rechten zou hebben gemaakt (zie in dit verband arresten van 17 juli 2014, [REDACTED] C-58/13 en C-59/13, EU:C:2014:2088, punten 42 en 46, en 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 76). Volgens de vaststellingen van de verwijzende rechter wordt in België geen vergelijkbare begeleiding op school aangeboden die recht doet aan de beperkingen van verzoekster vanwege haar handicap, zodat het beroep op de uitkering in Duitsland begrijpelijk is. Het is juist dat leerlingen met een handicap op een Belgische reguliere school kunnen

worden onderwezen. De assistentie wordt daar echter niet verleend door een individuele leerlingbegeleider, maar door een ondersteunende leerkracht voor meerdere kinderen in dezelfde klas tegelijk. Vanwege haar handicap heeft verzoekster echter in de dagelijkse praktijk op school een-op-eenbegeleiding nodig, zowel in de les als in de pauze. Dat er geen sprake is van een kunstmatig beroep op een uitkering in Duitsland blijkt niet alleen uit verzoeksters nationaliteit maar ook uit haar voldoende „daadwerkelijke band” met Duitsland als verblijfsstaat, waar zij regelmatig familie bezoekt, verzekerd is tegen ziektekosten, naar de dokter en de therapeut gaat, haar vrijetijd besteedt en waar haar moeder in loondienst werkt.

### III. Derde prejudiciële vraag

- 32 Ten slotte zou de uitsluiting van uitkeringen op grond van § 101, lid 1, eerste volzin, SGB IX een niet objectief gerechtvaardigde beperking van het recht van Unieburgers uit hoofde van artikel 20 en artikel 21, lid 1, VWEU kunnen vormen. Artikel 18, eerste alinea, VWEU verbiedt elke discriminatie van Unieburgers op grond van nationaliteit. Zij hebben overeenkomstig artikel 20, lid 2, tweede volzin, onder a), VWEU en artikel 21, lid 1, VWEU met name het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven. Het Hof heeft het recht van vrij verkeer op grond van het Unieburgerschap verbreed tot een belemmeringsverbod. Een nationale regeling die bepaalde personen met de nationaliteit van het land benadeelt om de enkele reden dat zij hun recht om vrij in een andere lidstaat te reizen en te verblijven hebben uitgeoefend, vormt een beperking van de vrijheden die elke Unieburger op grond van artikel 21, lid 1, VWEU geniet (arresten van 18 juli 2006, [REDACTED] C-406/04, EU:C:2006:491, punt 39, en 26 februari 2015, [REDACTED] C-359/13, EU:C:2015:118, punt 25). De door het Verdrag verleende rechten inzake het vrije verkeer van Unieburgers kunnen hun volle werking immers niet ontplooien indien een onderdaan van een lidstaat ervan kan worden weerhouden deze rechten uit te oefenen doordat zijn verblijf in een andere lidstaat wordt belemmerd door een regeling van zijn lidstaat van herkomst, die hem benadeelt wegens het enkele feit dat hij deze rechten heeft uitgeoefend (arrest van 26 februari 2015, [REDACTED] C-359/13, EU:C:2015:118, punt 26).
- 33 Op basis van deze rechtspraak kan de uitsluiting van uitkeringen op grond van § 101, lid 1, eerste volzin, SGB IX worden beschouwd als een belemmering van het recht van vrij verkeer. De regeling zou verzoekster als Duits onderdaan benadelen enkel omdat zij heeft besloten haar woonplaats of gewone verblijfplaats naar België te verleggen en daarmee gebruik te maken van haar recht van vrij verkeer. In deze context kunnen de overwegingen van het Hof in het arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een zware handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, naar de onderhavige zaak worden doorgetrokken. Het ging in die zaak om de toekenning van een persoonlijke begeleider door de staat van herkomst, Finland, aan een persoon met een handicap in het kader van studiefinanciering voor hoger onderwijs in Estland. Volgens het Hof moet een



lidstaat die een stelsel van studiefinanciering voor hoger onderwijs met het oog op het volgen van een opleiding in een lidstaat of daarbuiten hanteert, ervoor zorgen dat de voorwaarden voor toekenning van die studiefinanciering geen ongerechtvaardigde beperking van het uit artikel 21, lid 1, VWEU voortvloeiende recht in het leven roepen [arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 59]. Voor het toepassen van deze overwegingen op het onderhavige geval kan pleiten dat het Hof, onder verwijzing naar zijn eerdere rechtspraak, benadrukt dat de hoedanigheid van Unieburger als primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten aan hen, binnen de materiële werkingssfeer van het VWEU, ongeacht hun nationaliteit en onverminderd de uitdrukkelijk vastgestelde uitzonderingen, aanspraak verleent op gelijke behandeling rechtens [arrest van 25 juli 2018, A (Assistentie voor een persoon met een handicap), C-679/16, EU:C:2018:601, punt 56; zie verder op het gebied van onderwijs: arrest van 11 juli 2002, ██████████ C-224/98, EU:C:2002:432, punten 25 e.v.].

- 34 Een beperking van het recht op vrij verkeer kan uit het oogpunt van het Unierecht slechts gerechtvaardigd zijn indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen van algemeen belang die losstaan van de nationaliteit van de betrokken personen en evenredig zijn aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel (zie arrest van 18 juli 2006, ██████████ C-406/04, EU:C:2006:491, punt 40).