

Vergaderjaar 1987–1988

20 459

Wijziging van de Algemene Bijstandswet, inzake de bijstandsverlening aan vreemdelingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

In de Algemene Bijstandswet is van oudsher onderscheid gemaakt met betrekking tot de bijstandsverlening aan Nederlanders en die aan hier te lande verblijvende vreemdelingen.

Vanaf de totstandkoming van de wet is er uitdrukkelijk vanaf gezien de rechtsplicht van de overheid tot het verlenen van bijstand op anderen dan Nederlanders betrekking te doen hebben. De mogelijkheid om, op basis van wederkerigheid bij een verdrag vreemdelingen van een bepaalde nationaliteit volledig met Nederlanders gelijk te stellen, sluit bij dit algemene uitgangspunt aan.

Het uitgangspunt dat de Nederlandse overheid niet verplicht gesteld kan worden om bijstand te verlenen aan alle vreemdelingen die zich zonder voldoende middelen van bestaan in Nederland bevinden, wordt ook vandaag de dag onderschreven, zij het, dat het in een brede kring als onjuist wordt ervaren dat een bepaalde groep vreemdelingen, namelijk die vreemdelingen aan wie een recht tot verblijf is verleend, in het kader van de Algemene Bijstandswet niet volledig met Nederlanders gelijkgesteld zijn.

Uit de Minderhedennota (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 16 102, nrs. 20–21) blijkt, dat het streven van de regering erop gericht is om rechtmatig hier te lande verblijvende leden van minderheidsgroepen een aan Nederlanders gelijkwaardige plaats in de samenleving te bieden.

Gelet op voormeld streven ben ik van oordeel dat vreemdelingen die houder zijn van onderscheidenlijk een vergunning tot verblijf (artikel 9, Vreemdelingenwet), een vergunning tot vestiging (artikel 10, lid 1 Vreemdelingenwet), een toelating als vluchteling (artikel 10, lid 1 Vreemdelingenwet), alsmede een verblijfsrecht voor onbepaalde duur als bedoeld in artikel 10, tweede lid van de Vreemdelingenwet, in het kader van de Algemene Bijstandswet op één lijn gesteld dienen te worden met Nederlanders. Ook te hunnen aanzien zal er – zo blijkt uit onderdeel A van de wetswijziging – derhalve sprake zijn van een rechtsplicht van de overheid tot het verlenen van bijstand.

De alhier bedoelde vreemdelingen zijn volledig met Nederlanders gelijkgesteld, indien en zolang zij op grond van voormelde artikelen van de Vreemdelingenwet gerechtigd zijn in Nederland te verblijven.

Vervalt dit recht, of heeft dit recht nooit bestaan, dan is artikel 84 van de Algemene Bijstandswet van toepassing. In onderdeel B van de wetswijziging is dit aldus uitgewerkt. De van oudsher in artikel 84

vervatte discretionaire bevoegdheid is gehandhaafd ten aanzien van die vreemdelingen, die hier te lande verblijven zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag, dat wil zeggen de Minister c.q. Staatssecretaris van Justitie, dan wel het hoofd van plaatselijke politie in de zin van de Vreemdelingenwet.

Het betreft hier vreemdelingen die weliswaar niet beschikken over een verblijfsrecht, als bedoeld in artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, doch die hetzij van rechtswege, hetzij krachtens beleidsbeslissing Nederland niet (kunnen) worden uitgezet. Alvorens tot bijstandsverlening wordt overgegaan dient de uitvoerder van de Algemene Bijstandswet uiteraard vast te stellen dat de vreemdeling inderdaad niet voor uitzetting in aanmerking komt. Daarbij kan van deze uitvoerder niet worden gevergd dat deze een zelfstandig onderzoek instelt naar de status die de vreemdeling in het kader van de Vreemdelingenwet heeft; ter zake moet kunnen worden voortgebouwd op de gegevens die tijdens het Ministerie van Justitie in, op of bij de identiteitspapieren van de betrokkene zijn vermeld. Derhalve houdt het wetsontwerp in dat voor de toepasselijkheid van artikel 84, eerste lid, Algemene Bijstandswet beslissend is of in het identiteitspapier van de vreemdeling een aantekening is gesteld conform artikel 45, leden 1 tot en met 4, van het Voorschrift vreemdelingen (Stcrt. 1966, 188), waaruit blijkt dat de uitzetting (vooralsnog) achterwege blijft.

Voorheen was het gebruikelijk om richtlijnen met betrekking tot de bijstandsverlening aan vreemdelingen op te nemen in circulaire. Voor zover deze circulaire thans nog van kracht zijn, zullen die met ingang van de datum van inwerkingtreding van deze wijziging komen te vervallen.

Ten aanzien van zowel de vreemdelingen die op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet gerechtigd zijn in Nederland te verblijven, als de vreemdelingen aan wie geen verblijf in Nederland is toegestaan, is de noodzaak om in een circulaire nog richtlijnen op te nemen, overigens nu ook niet meer aanwezig. Dit is echter niet zonder meer het geval ten aanzien van die vreemdelingen voor wie de huidige discretionaire bevoegdheid tot bijstandsverlening gehandhaafd is, te weten de vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijven.

Ik acht het, uit het oogpunt van rechtszekerheid, ongewenst om de deze personen regarderende uitvoeringsrichtlijnen, wederom in een circulaire te vervatten.

In de wijziging is dan ook in de mogelijkheid voorzien om terzake bij een algemene maatregel van bestuur nadere regelen te stellen. De noodzaak om met betrekking tot de bijstandsverlening aan de hierbedoelde personen nadere regelen te stellen, kan zich op velerlei wijzen uiten.

Het is bijvoorbeeld niet geheel ondenkbaar dat de uitvoeringsorganen van de ABW de bijstandsverlening op verschillende wijzen afstemmen op de bij uitstek voor deze groep personen kenmerkende omstandigheid dat er geen zekerheid bestaat omtrent het toestaan van een verblijf, als bedoeld in artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet.

Uit deze omstandigheid kan namelijk voortvloeien dat hen niet altijd en onder alle omstandigheden bijstand kan worden verleend op dezelfde voet als waren zij de in artikel 1 bedoelde personen. Zo is het voorstelbaar, dat als er bij de bijstandsverlening onvoldoende acht geslagen wordt op het tijdelijke karakter van het verblijf, dat bij betrokkene ongerechtvaardigde verwachtingen kan wekken omtrent het toestaan van zijn verblijf in Nederland. Aan een evenwichtige samenhang tussen het vreemdelingenbeleid en het bijstandsbeleid zou aldus afbreuk kunnen worden gedaan.

Het is daarentegen ook zeer wel mogelijk dat het onder bepaalde omstandigheden wenselijk zal blijken te zijn om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat daarbij aangewezen groep(en) van de met instemming hier te lande verblijvende vreemdelingen, gelijkgesteld worden met de in artikel 1 bedoelde personen. Uit deze voorbeelden moge duidelijk zijn, dat de vraag of, en zo ja, in hoeverre er aanleiding zal zijn om nadere regelen te stellen, niet op voorhand te beantwoorden is.

Ik heb er dan ook uitdrukkelijk vanaf gezien om een verplichting tot het vaststellen van een algemene maatregel van bestuur, in de wijziging op te nemen. Vooralsnog geef ik er de voorkeur aan ter zake te bezien hoe de bijstandspraktijk en de maatschappelijke visie daarop, zich ontwikkelt.

De vreemdeling op wie het vorenstaande niet van toepassing is, met andere woorden, de vreemdeling die onrechtmatig hier te lande verblijft, komt overeenkomstig de huidige uitvoeringspraktijk niet voor bijstandsverlening in aanmerking, tenzij er onmiskenbaar sprake is van een acute noodsituatie.

Voor de vreemdelingen bedoeld in het eerste lid van artikel 84 zullen eveneens voor de personen als bedoeld in artikel 1, de rechtsmiddelen van hoofdstuk III van de wet openstaan.

Deze rechtsmiddelen staan, gezien de uitzonderlijke plaats die onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen binnen de Algemene Bijstandswet innemen, niet voor deze vreemdelingen open. Ten aanzien van die vreemdelingen is de mogelijkheid van rechtstreeks beroep op de Kroon, gehandhaafd.

Ter wille van de rechtszekerheid en een goede procesorde is met betrekking tot de lengte van de redelijke termijn waarbinnen een daartoe strekkend verzoek rechtsgeldig kan worden gedaan – conform de jurisprudentie van de Kroon terzake – aangesloten bij artikel 34 van de wet.

Naar aanleiding van de toetsing aan de Algemene aanwijzingen voor de rijksdienst inzake terughoudendheid met regelgeving, merk ik het volgende op.

Met de wijziging wordt een tweeledig doel nagestreefd. Gelet op de inhoud en strekking van de Minderhedennota worden de vreemdelingen die op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet gerechtigd zijn in Nederland te verblijven, volledig met Nederlanders gelijkgesteld.

Daarnevens wordt, zoals uit het vorenstaande blijkt, de bestaande bijstandspraktijk – die gebaseerd is op de in artikel 84, eerste lid, vervatte facultatieve bepaling, zoals die luidde voor de datum van inwerkingtreding van deze wet – grotendeels geformaliseerd.

Hierbij is tevens de gelegenheid benut om de rechtspositie van die vreemdelingen die niet op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, maar wel met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijven, te versterken. Ook deze vreemdelingen zullen gebruik kunnen maken van de rechtsmiddelen die in Hoofdstuk III van de wet zijn vermeld.

De wetwijziging vertoont noch voor wat de doelstelling, noch voor wat de werkingssfeer ervan betreft, samenhang of overlapping met andere bestaande of in voorbereiding zijnde regelingen. Voor de uitvoering en financiering van de wijziging zullen geen nieuwe organen in het leven geroepen worden. Wel zal er een nieuw bestuursinstrument ontstaan.

De wijziging voorziet in de mogelijkheid om zonedig bij een algemene maatregel van bestuur nadere regelen te stellen met betrekking tot de bijstandsverlening aan een bepaalde categorie vreemdelingen.

Als gevolg van het feit dat die vreemdelingen, die niet-onrechtmatig in Nederland verblijven, gebruik zullen kunnen maken van de in Hoofdstuk III vermelde rechtsmiddelen, zal de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State waarschijnlijk enigszins ontlast worden, en zullen de gemeenten en gedeputeerde staten meer belast worden.

Gelet op de omvang van de personenkring, daarbij in aanmerking nemende dat een aanzienlijk gedeelte van deze groep personen op grond van verdragen de onderhavige rechtsmiddelen thans reeds kan aanwenden, zullen de ontlasting van vorenvermelde afdeling van de Raad van State, en de zwaardere belasting van gemeentebesturen en gedeputeerde staten echter zeer gering zijn.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf