

Vergaderjaar 1987-1988

20 459

Wijziging van de Algemene Bijstandswet, inzake de bijstandsverlening aan vreemdelingen

A

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 10 november 1987

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 1987, no. 2, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Algemene Bijstandswet, inzake de bijstandsverlening aan vreemdelingen.

1. De omschrijving in artikel 84, eerste lid, van het wetsvoorstel van de vreemdeling die voor bijstandsverlening in aanmerking komt luidt: «vreemdeling die niet op grond van de artikelen 9 of 10 van de Vreemdelingenwet gerechtigd is in Nederland te verblijven, doch die op grond van die wet niet wordt uitgezet». Naar de mening van de Raad van State bevat deze formulering niet alleen te veel interpretatiemogelijkheden, maar is zij ook te weinig onderscheidend om de Gemeentelijke Sociale Diensten voldoende houvast te bieden voor een enigszins consistent beleid in de bijstandsverstrekking jegens vreemdelingen. In de huidige praktijk van het vreemdelingenrecht bestaat immers een tussengebied tussen verblijf op grond van een verblijfstitel ingevolge de artikelen 9 en 10

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 15 februari 1988

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 juli 1987, nr. 2, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 10 november 1987, nr. W12.87.0319 moge ik U hierbij aanbieden.

Het advies van de Raad van State geeft mij aanleiding tot de navolgende opmerkingen.

1. De in artikel 84, eerste lid, van het wetsvoorstel gegeven omschrijving van de vreemdeling, die zonder geldige verblijfstitel, maar met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijft, is, naar het oordeel van de Raad, niet alleen multi-interpretabel, maar ook te weinig onderscheidend om de gemeentelijke sociale diensten voldoende houvast te bieden voor een enigszins consistent beleid in de bijstandsverlening jegens vreemdelingen.

Daarnevens is de Raad van mening dat bij een bepaalde interpretatie, welke mogelijk is op grond van de in artikel 84, eerste lid, gegeven omschrijving, er sprake is van een discrepantie tussen de wettekst en de memorie van toelichting dienaangaande. Deze discrepantie vloeit – zoals uit het door de Raad gegeven

Vreemdelingenwet enerzijds en daadwerkelijk uitgezet worden op grond van die wet anderzijds. De Vreemdelingenwet (artikelen 22 en volgende) verplicht de overheid niet uitdrukkelijk tot uitzetting van de vreemdeling die niet tot verblijf gerechtigd is over te gaan. Doordat de formulering van artikel 84, eerste lid, kan leiden tot uiteenlopende beslissingen in vergelijkbare gevallen, kan een groot aantal bezwaarschritten en beroepen het gevolg zijn. Ter bevordering van een consistent beleid lijkt een aanscherping van de wettelijke formulering vereist.

De Raad merkt nog op dat bij een bepaalde interpretatie, welke mogelijk is op grond van de formulering van het voorgeserde artikel 84, eerste lid, er van een discrepantie tussen de tekst van de wet en die van de memorie van toelichting sprake is. Zo zou bijvoorbeeld op grond van artikel 84, eerste lid, bijstand kunnen worden verleend aan de vreemdeling wiens vergunning tot verblijf is verlopen en aan wie verlening daarvan is geweigerd, echter zonder dat hij daadwerkelijk wordt uitgezet. Op grond van de uitleg in de toelichting zou dit niet mogelijk zijn. De memorie van toelichting spreekt in dit verband van: «vreemdelingen die weliswaar niet beschikken over een verblijfsrecht, als bedoeld in artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, maar die wel in het bezit zijn van een in het identiteitspapier, of op een daartoe benodigd inlegvel, geplaatste aantekening van het bevoegde gezag, waaruit blijkt dat de uitzetting of wel van rechtswege, dan wel op grond van een door het bevoegde gezag genomen beslissing, (vooralsnog) actieve wege blijft». De Raad beveelt aan deze formulering in de wettekst over te nemen.

2. De Raad veronderstelt dat de circulaire over dijslandsveriening aan vreemdelingen allen geheel

voorbereid blijkt – voort uit het feit dat de wettekst, in tegenstelling tot de memorie van toelichting, niet vereist dat bedoelde vreemdeling in het bezit dient te zijn van een schriftelijk stuk waaruit blijkt dat de uitzetting overal van rechtswege, dan wel op grond van een door het bevoegde gezag genomen beslissing, (vooralsnog) actieve wege blijft. De Raad doet terzake de aanbeveling om de in de memorie van toelichting genoemde formulering in de wettekst over te nemen.

Hoewel ik mij niet de door de Raad geuite bedenkingen kan verenigen en niet name ook van mening ben dat de wettekst een aanscherping benoet, in die zin dat ook in die tekst melding gemaakt dient te worden van schriftelijke gegevens van het bevoegde gezag, acht ik het niettemin bezwaarlijk om letterlijk gevolg te geven aan voorgeserde aanbeveling. Naar mijn mening mist de in de toelichting geoesigde formulering de voor een wettekst noodzakelijke beknoptheid en beperking tot nootzaken. Zo gaat deze formulering onder meer in op een aantal vormkwesties, die voor de toepassing van de ondernavige facultatieve bepaling in wezen irrelevant zijn en zelfs op die plaats tot misverstanden aanleiding zouden kunnen geven.

Uit een oogpunt van dijslandsveriening is slechts van belang dat de alhier bedoelde vreemdeling een door de minister van Justitie, dan wel het nootd van plaatselijke politie versirekt schriftelijk stuk kan overleggen, waaruit blijkt dat hij (vooralsnog) niet zal worden uitgezet.

De in het voorschrift vreemdelingen (Stcr. 1966, 188) vervatte nadere regelen met betrekking tot de vorm waaraan een dergelijk schriftelijk stuk dient te worden, regardeden de uitvoeringsorganen van de Vreemdelingenwet. Een aanhouding van, c.q. een verwijzing naar deze vormvoorschriften behoort mijns inziens dan ook niet in de wettekst van de Algemene Bijstandswet te worden opgenomen. Het komt mij voor dat de memorie van toelichting daarvoor de aangewezen plaats is.

Ik heb daarnaar gemeend om op een enigszins andere wijze gevolg te moeten geven aan de aanbeveling van de Raad.

2. Overeenkomstig de suggestie van de Raad is in de memorie van toelichting vermeld dat de circulaire

ingerokken zullen worden. indien deze veronderstelling juist is, ware dat in de memorie van toelichting te vermijden.

3. In artikel 84, derde lid, van het wetsvoorstel wordt geen termijn genoemd waarbinnen een verzoek tot toepassing van deze bepaling rechtsgeeldig kan worden ingediend.

In de jurisprudentie van de Kroon is een ontwikkeling gaande, waarin over de lengte van de redelijke termijn, waarbinnen – ter wille van de rechtszekerheid en een goede procesorde – een verzoek rechtsgeeldig gegaan kan worden, is uitgesproken dat moet worden aangesloten bij artikel 34 van de Algemene Bijstandswet. Deze uitspraak is gedaan bij Uw besluit van 20 mei 1987, no. 168, en nernaad in enige andere besluiten. Deze jurisprudentie volgend, lijkt het de Raad juist in artikel 84, derde lid, te bepalen dat een verzoek tot toepassing van deze bepaling kan worden ingediend binnen een maand na dat de vreemdeling van de beschikking op zijn aanvraag ex artikel 84, tweede lid, heeft kunnen kennisnemen.

Eveneens ter wille van de rechtszekerheid en een goede procesorde ware de beroepstermijn van het overgangsartikel II, tweede lid, te laten aanvangen op het moment dat de vreemdeling van de beslissing op grond van artikel 84, tweede lid, tweede volzin (oud), kennis heeft kunnen nemen. Deze termijn ware niet te koppelen aan de inwerking-treding van het wetsvoorstel.

4. In het wetsvoorstel dient geregeid te worden wanneer het in werking treedt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, na dat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-Præsident van de Raad van State,
W. Schoiten

over de bijstandsverlening aan vreemdelingen, met ingang van de datum van inwerking-treding van de wetswijziging, worden ingerokken.

3. De Raad doet het voorstel om, ter wille van de rechtszekerheid en een goede procesorde, in artikel 84, derde lid, alsmede in het overgangs-artikel II te bepalen, dat het aldaar bedoelde verzoek kan worden ingediend binnen een maand na dat de vreemdeling van de beschikking op zijn bijstandsaanvraag heeft kunnen kennisnemen. Aan dit voorstel, dat mede recht doet aan één van de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten het formaliseren van de uitvoeringspraktijk, is gevolg gegeven.

4. In navolging van het advies van de Raad is in het wetsvoorstel de datum van inwerking-treding opgenomen.

Ik veroorloof mij U in overweging te geven, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte, overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staa'ssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L. de Graaf