

Vergaderjaar 1988–1989

20 459

Wijziging van de Algemene Bijstandswet, inzake de bijstandsverlening aan vreemdelingen

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 augustus 1989

Inleiding

Uit het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid maak ik op dat de in het kader van de Algemene Bijstandswet (ABW) voorgestelde gelijkstelling van legale vreemdelingen met Nederlanders de instemming heeft van de leden van de verschillende fracties. De gestelde vragen en geplaatste kanttekeningen betreffen dan ook met name de andere doelstelling van het voorliggende wetsontwerp, te weten de formalisering van de huidige bijstandspraktijk. Door de leden van welhaast alle fracties wordt in dat kader ingegaan op zowel de controle op de verblijfsrechtelijke status via de vreemdelingendienst, als de zogenaamde «kan-bepaling» voor die vreemdelingen, die zonder geldige verblijfstitel, maar met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijven. (Voorheen werden deze vreemdelingen aangeduid als «gedoogde vreemdelingen»). Daarnaast worden, al dan niet in samenhang hiermede, op een aantal punten specifieke vragen gesteld. In deze memorie is zoveel mogelijk dezelfde indeling van onderwerpen gevolgd als in het voorlopig verslag. Ten behoeve van de overzichtelijkheid, is paragraaf 1 (algemeen) onderverdeeld in een drietal subparagrafen, te weten 1.1 rechtmatigheid van het verblijf, 1.2. relatie «kan-bepaling» met verdragen en jurisprudentie en 1.3 overige vragen en kanttekeningen.

1. Algemeen

1.1. Rechtmatigheid van het verblijf

De leden van de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A., de V.V.D., D66 en de P.P.R. hebben de vraag gesteld of, in plaats van de controle op de verblijfsrechtelijke status via de vreemdelingendienst, niet volstaan kan worden met controle via het bevolkingsregister. Aan deze suggestie liggen principiële overwegingen (controle via het bevolkingsregister is nationaliteitsneutraal) en/of pragmatische overwegingen (controle via de vreemdelingendienst kan of zal uitvoeringsproblemen tot gevolg hebben) ten grondslag. Alvorens nader in te gaan op de vraag of in het onder-

havige kader een controle via het bevolkingsregister wellicht te prefereren zou zijn boven een controle via de vreemdelingenadministratie, attendeer ik erop dat bij de bijstandsverlening aan vreemdelingen geenszins voorbij gegaan kan worden aan de inhoud en strekking van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40). Het bijstandsbeleid mag het vreemdelingenbeleid niet doorkruisen. Als gevolg daarvan volgt het wetsontwerp nauwgezet het in het kader van de Vreemdelingenwet gehanteerde onderscheid tussen legale vreemdelingen, vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag alhier verblijven, en illegale vreemdelingen, in onderscheidenlijk artikel 1, derde lid, en artikel 84, eerste en tweede lid. Gelet op het belang van een evenwichtige afstemming van het bijstandsbeleid op het vreemdelingenbeleid wordt de vreemdeling in de desbetreffende artikelen, afhankelijk van zijn verblijfsrechtelijke status, in meerdere of mindere mate rechten toegekend. Controle op de verblijfsrechtelijke status vindt thans, zoals bekend, plaats door middel van het inwinnen van inlichtingen bij de plaatselijke vreemdelingendienst. Dit sedert jaar en dag bestaand systeem wordt door het wetsontwerp geformaliseerd. Aangezien dit systeem tot op heden weinig of geen problemen heeft gegeven, is beslist niet aan te nemen dat deze, als gevolg van het feit dat het systeem een duidelijker wettelijke basis verkrijgt, alsnog zullen ontstaan.

Wijziging van de controle door middel van de inschakeling van de bevolkingsregistratie zou alleen dan als een redelijk alternatief voor het voorgestelde controlesysteem kunnen worden aangemerkt, indien zulks geen afbreuk doet aan vorenvermelde evenwichtige afstemming, met andere woorden indien via dat register adequaat gecontroleerd kan worden op de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling. Dit blijkt niet het geval te zijn. Van de minister van Binnenlandse Zaken heb ik vernomen dat bij de inschrijving in de bevolkingsadministratie de verblijfsrechtelijke status van de vreemdelingen geen rol speelt. In artikel 17 van het Besluit bevolkingsboekhouding is vastgelegd dat iedere vreemdeling in de bevolkingsadministratie wordt opgenomen die in het tijdvak van 360 opeenvolgende dagen, aansluitend aan het tijdstip van aankomst in Nederland meer dan 180 dagen in Nederland zal verblijven. Met betrekking tot de verwijzing van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar het voorstel van Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, wordt door voornoemde Minister opgemerkt dat een soortgelijk criterium in dat wetsvoorstel is overgenomen.

In artikel 14 wordt terzake bepaald dat een ieder die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste tweederde van de tijd in Nederland verblijf zal houden wordt ingeschreven in de basisadministratie. Ik erken dat het ingeschreven zijn in het bevolkingsregister als zodanig een nationaliteitsneutraal criterium zou kunnen opleveren. Niettemin is dit voor mij vanwege de hiervoor gegeven argumenten op dit moment geen alternatief. In dit verband wijs ik tevens op een aantal onzekerheden met betrekking tot de inschrijving van illegale vreemdelingen in het bevolkingsregister. Een feit waarop ook geattendeerd is door de fracties van het C.D.A., de P.v.d.A. en D66. Ook staat voor mij bij voorbeeld niet vast dat sprake is van een sluitende registratie in het bevolkingsregister in het geval dat een aanvankelijk legaal in Nederland verblijvende vreemdeling, op enig moment het land dient te verlaten. Daarom geef ik er de voorkeur aan vooralsnog de in het wetsvoorstel vervatte systematiek te handhaven.

Tot slot ga ik bij dit onderdeel nog in op de door de leden van de fractie van de P.v.d.A. geuite veronderstelling, dat in de memorie van toelichting zou worden erkend dat de uitvoeringspraktijk van de ABW wordt bemoeilijkt omdat men afhankelijk is van de gegevens van de justitiële autoriteiten. De door deze leden aangehaalde passage heeft

evenwel geen andere inhoud dan aan te geven dat de uitvoerder van de ABW zich dient te baseren op deze gegevens. Indien uit het identiteitspapier van de vreemdeling blijkt dat uitzetting tot een daarbij bepaald tijdstip achterwege blijft, dan kan de uitvoerder van de ABW op grond daarvan concluderen, dat hij de desbetreffende vreemdeling zonodig tot dat tijdstip bijstand zal kunnen verlenen. Uiteraard zullen de schriftelijke gegevens die de vreemdeling overlegt, geverifieerd moeten kunnen worden bij de vreemdelingendienst. De door de leden van de fractie van de P.v.d.A. geuite veronderstelling berust mijns inziens dan ook op een misverstand.

1.2. Relatie «kan-bepaling» met verdragen en jurisprudentie

Door de leden van bijna alle fracties is de vraag gesteld, of het voorgestelde artikel 84, eerste lid, niet in strijd is met in het voorlopig verslag nader aangeduide internationale regelingen, of met de vigerende jurisprudentie van de Kroon. Ik teken dienaangaande het volgende aan. In het kader van de bijstandsverlening aan vreemdelingen, worden de hier te lande verblijvende vreemdelingen onderscheiden in zogenaamde «verdragsvreemdelingen» en «niet-verdragsvreemdelingen». Onder verdragsvreemdelingen worden in dit verband die vreemdelingen verstaan op wie een internationale regeling van toepassing is, die ertoe verplicht om hen gelijkelijk en onder dezelfde voorwaarden als voor Nederlanders gelden, bijstand te verlenen. Uit de inhoud van bedoelde internationale regelingen vloeit voor verdragsvreemdelingen derhalve een rechtsplicht tot bijstandsverlening voort. Deze rechtsplicht geldt niet voor de niet-verdragsvreemdelingen. Voor de niet-verdragsvreemdelingen geeft de huidige wet, in artikel 84, een discretionaire bevoegdheid tot bijstandsverlening. Het wetsontwerp houdt een wijziging van dit artikel in en is derhalve met name voor de niet-verdragsvreemdelingen van betekenis. Er is dientengevolge ook geen sprake van strijdigheid met in het voorlopig verslag vermelde internationale regelingen.

Met betrekking tot de eventuele strijdigheid van de «kan-bepaling» met de vigerende jurisprudentie, teken ik het volgende aan. Uit de jurisprudentie van de Kroon en in het verlengde daarvan mijn circulaire van 26 februari 1985, blijkt onder meer dat het weigeren van bijstand aan niet-verdragsvreemdelingen, die niet onrechtmatig in Nederland verblijven ingeval zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, in strijd moet worden geacht met de in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur. Aldus heeft de huidige, in artikel 84, vervatte facultatieve bepaling, evenals elke bepaling die aan de toetsing aan vorenvermelde beginselen is onderworpen, een imperatieve strekking verkregen. De facultatieve bepaling is daardoor echter niet een imperatieve bepaling geworden. De bevoegdheid tot een dergelijke transformatie ontbreekt de administratieve rechter. Uitsluitend de wetgever kan een zogenaamde «kan-bepaling» wijzigen in een «moet-bepaling». Ik heb er vanaf gezien om zulks ten aanzien van de vreemdelingen, die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven, voor te stellen.

De onderhavige groep vreemdelingen heeft namelijk een dermate gedifferentieerde samenstelling dat een generale volledige gelijkstelling met Nederlanders, vanuit een oogpunt van een evenwichtige samenhang tussen het bijstandsbeleid en het vreemdelingenbeleid, daarbij niet aansluit. Het is evenwel niet ondenkbaar dat het ten aanzien van bepaalde subgroepen alsnog wenselijk zal blijken te zijn hen volledig met Nederlanders gelijk te stellen. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Wellicht ten overvloede wijs ik er nog op dat het wetsvoorstel geenszins een

verslechtering van de rechtspositie van de onderhavige groep vreemdelingen inhoudt. Zoals de memorie van toelichting expliciet vermeldt, wordt voor hen de huidige bevoegdheid tot bijstandsverlening «gehandhaafd», daarmee tot uitdrukking brengende dat het wetsvoorstel de wijze waarop deze bevoegdheid in onder andere de jurisprudentie van de Kroon nader is ingevuld, niet aantast.

1.3. Overige vragen en kanttekeningen

De leden van de C.D.A.-fractie hebben de vraag gesteld of het in het wetsvoorstel gehanteerde onderscheid in verblijfsrechtelijke status wel in overeenstemming is met verdragen of EG-verordeningen.

Ik merk dienaangaande op dat het verschil in verblijfsrechtelijke status in wezen ten grondslag ligt aan bedoelde internationale regelingen. Zo zijn verreweg de meeste internationale regelingen uitsluitend van toepassing op vreemdelingen die zich met een geldige verblijfstitel op het grondgebied van een verdragsland ophouden. In een enkel geval, zoals bijvoorbeeld bij het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand (Parijs, 11 december 1953), heeft de internationale regeling mede betrekking op vreemdelingen, die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag in een ander verdragsland verblijven. Er bestaan geen internationale regelingen die sociale zekerheidsrechten toekennen aan illegale vreemdelingen.

Voorts vroegen de leden van de C.D.A.-fractie of een verschil in rechtsgang op grond van de verblijfstitel wel acceptabel is. Zij tekenen terzake aan dat een gedoogstatus immers ook een rechtmatig verblijf is. Aan deze vraag ligt, naar het mij voorkomt, de veronderstelling ten grondslag dat vreemdelingen met een geldige verblijfstitel een andere beroepsgang hebben dan vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel, maar met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijven. Deze veronderstelling is niet juist. Hoewel in het kader van de uitvoering van het Vreemdelingenbeleid een strikte scheiding aangebracht wordt tussen enerzijds vreemdelingen met een geldige verblijfstitel en anderzijds vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel maar wier verblijf hier te lande wel de instemming heeft van het bevoegde gezag, en beide groepen vanuit de optiek van het vreemdelingenbeleid ook niet onder één noemer gebracht mogen worden, kan ten aanzien van beide groepen wel geconstateerd worden dat zij niet onrechtmatig in Nederland verblijven. Uitgaande van die constatering heb ik, rekening gehouden met het belang dat de laatstgenoemde groep vreemdelingen bij een volledige beroepsgang heeft, vanuit een oogmerk van gelijke behandeling gemeend betrokkenen op dit punt volledig met Nederlanders gelijk te moeten stellen. Een evenwichtige afstemming van het bijstandsbeleid op het vreemdelingenbeleid verzet zich hiertegen niet.

Uit de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of geen uitvoeringsproblemen verwacht kunnen worden, omdat volgens het advies van de Raad van State de tekst van artikel 84, eerste lid, nog enig verschil in interpretatie mogelijk maakt, leid ik af dat de leden van deze fractie er (vooral nog) niet geheel van overtuigd zijn dat de in het nader rapport verwoorde aanscherping van de wettekst, de door de Raad geuite bezwaren volledig wegneemt. De onderhavige vraag heeft mij aanleiding gegeven om in overleg met mijn ambtgenote van Justitie nogmaals te bezien of de door de Raad gesignaleerde problematiek met die aanscherping van de wettekst daadwerkelijk opgelost is. De in het nader rapport bedoelde correctie op de wettekst – de vermelding van het feit dat het achterwege blijven van uitzetting dient te blijken uit schriftelijke gegevens van Onze Minister van Justitie, dan wel het hoofd van plaatselijke politie – doet, naar wij ook thans menen, de aanvankelijk tussen de

wettekst en de memorie van toelichting bestaande discrepantie volledig geniet en vermindert derhalve de interpretatiemogelijkheden.

Aldus bezien is de in het nader rapport bedoelde aanscherping van de wettekst dan ook een aanzienlijke verbetering van de door de Raad bekritiseerde wettekst. Nochtans hebben mijn ambtgenote van Justitie en ik bij nadere bestudering geconstateerd dat het mogelijk èn wenselijk is de verbetering nog verder door te voeren. De gebezigde terminologie, te weten schriftelijke gegevens waaruit blijkt dat niet wordt uitgezet of niet kan worden uitgezet, is naar ons gezamenlijk oordeel toch nog te weinig onderscheidend om de gemeentelijke sociale diensten voldoende houvast te bieden voor een consistent beleid in de bijstandsverstrekking jegens vreemdelingen.

In de Vreemdelingenwet, het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift vreemdelingen worden tal van formulieren voorgeschreven, die gehanteerd (dienen te) worden om aan te geven dat een vreemdeling zonder geldige verblijfstitel, met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijft, terwijl daarnaast door de Minister van Justitie op verschillende wijze kenbaar wordt gemaakt of een vreemdeling de uitkomst van een door hem gevoerde procedure in Nederland mag afwachten. Geconstateerd dient dan ook te worden dat er nogal wat «schriftelijke gegevens» zijn, die betrekking hebben op de situatie dat een vreemdeling zonder geldige verblijfstitel, met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijft. Weliswaar verwijst de toelichting op artikel 84, eerste lid, naar bepaalde schriftelijke gegevens, namelijk de bescheiden bedoeld in artikel 45, leden 1 tot en met 4, van het Voorschrift vreemdelingen, maar aangezien de bewoordingen van de wettekst zelve zeer algemeen zijn is het niet ondenkbaar dat gemeentelijke sociale diensten ook op basis van andere schriftelijke gegevens dan bedoeld in artikel 45 van het Voorschrift vreemdelingen concluderend dat het verblijf van de vreemdeling in Nederland de instemming heeft van het bevoegde gezag. Het is dan ook alleszins voorstelbaar dat de vraag of een vreemdeling met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijft door de gemeentelijke sociale diensten (op basis van verschillende bescheiden) verschillend beantwoord zal worden. Dit is niet alleen vanuit een oogpunt van een richtige uitvoering van de ABW, maar zeker ook vanuit een oogpunt van rechtszekerheid van de vreemdeling, een ongewenste situatie.

Deze ongewenste situatie blijft bestaan indien en zolang aan de uitvoeringsorganen van de ABW, een interpretatieruimte wordt gelaten om te beoordelen of een vreemdeling al of niet met instemming van de vreemdelingendienst hier te lande verblijft.

De onderhavige interpretatieruimte is niet aanwezig wanneer de gemeentelijke sociale diensten rechtstreeks, op een uniforme, niet mis te verstane wijze door de vreemdelingendienst in kennis worden gesteld van het feit dat zij ermee instemmen dat een vreemdeling zonder geldige verblijfstitel in Nederland verblijf houdt. Mijn ambtgenote van Justitie heeft toegezegd dat zij terzake zo spoedig mogelijk in artikel 45 van het Voorschrift vreemdelingen de afgifte van een schriftelijke verklaring, inhoudende dat de vreemdeling met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijft, zal doen opnemen. Deze verklaring zal door het hoofd van plaatselijke politie in de zin van de Vreemdelingenwet desgevraagd aan de gemeentelijke sociale dienst worden afgegeven, indien de bijstands aanvragende vreemdeling aan de voor afgifte van die verklaring gestelde criteria voldoet. De thans is de nota van wijziging vervatte wijziging van artikel 84, eerste lid, ABW, sluit aan bij deze voorgenomen wijziging van het Voorschrift vreemdelingen. Aan de vreemdeling te wiens behoeve vorenbedoelde schriftelijke verklaring aan de gemeentelijke sociale dienst is afgegeven, kan bijstand worden verleend. Zolang van de zijde van het hoofd van plaatselijke politie niet door middel van een schriftelijke verklaring is kenbaar gemaakt dat de in de eerste

verklaring genoemde omstandigheden zich niet meer voordoen, kan de bijstand (zodanig) worden gecontinueerd. Ik meen dat dat aldus de uitvoering van de ABW met betrekking tot vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel, maar met instemming van het bevoegde gezag hier te lande verblijven dusdanig vereenvoudigd is dat uitvoeringsproblemen in de zin van interpretatiemogelijkheden van artikel 84 thans uitgesloten kunnen worden geacht.

Ik kan de leden van de C.D.A.-fractie, naar aanleiding van een daarop betrekking hebbende vraag, voorts nog medelen dat voorzover ik thans kan beoordelen er geen andere wetsvoorstellen in het kader van de sociale zekerheid, wat betreft gelijke behandeling van vreemdelingen te verwachten zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden nog enkele vragen inzake de bijstandsverlening aan vluchtelingen. Uitgaande van de situatie dat de Regeling opvang asielzoekers (ROA) een voorliggende voorziening is, vroegen deze leden of er thans uitsluitend bijstand kan worden verleend aan toegelaten vluchtelingen. Ik merk dienaangaande op dat bijstandsverlening aan vreemdelingen in het algemeen mogelijk is, indien de vreemdeling niet-onrechtmatig in Nederland verblijft, en hij geen aanspraak kan doen gelden op een voorliggende voorziening.

Indien dan ook zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie schetsen een asielzoeker noch wordt toegelaten noch onmiddellijk wordt teruggestuurd, kan hij voor bijstand in aanmerking komen indien hij geen aanspraak op de ROA-voorziening (meer) heeft en hij in afwachting van zijn uitzetting met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijft. Het is overigens bij het departement van Justitie niet bekend hoeveel afgewezen asielzoekers in een dergelijke situatie verkeren. Gelet op het feit dat in het kader van de ABW uitsluitend op grond van het onderscheid Nederlander of niet-Nederlander geregistreerd wordt, is evenmin bekend hoeveel van deze personen bijstand ontvangen.

Naar aanleiding van het voorstel om zowel de vreemdelingen met een geldige verblijfstitel, als de vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven, op het gebied van de rechtsmiddelen met Nederlanders gelijk te stellen hebben de leden van de V.V.D.-fractie de vraag gesteld hoe groot laatstbedoelde groep vreemdelingen is. Het antwoord hierop moet ik schuldig blijven, aangezien – zoals hiervoor is vermeld – uitsluitend het onderscheid Nederlander of niet-Nederlander geregistreerd wordt.

Tevens vroegen de leden van de V.V.D.-fractie of het niet onredelijk is om gemeenten en Gedeputeerde Staten met beroepen op te zadelen van vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel, maar met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven. Ik meen dat dit niet het geval is. Een aanzienlijk gedeelte van deze groep vreemdelingen kan op grond van het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand de onderhavige rechtsmiddelen thans reeds aanwenden, zodat de zwaardere belasting van gemeentebesturen en Gedeputeerde Staten zweer gering zal zijn. Daarbij komt dat een omvangrijke sub-groep van de groep vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van bevoegd gezag in Nederland verblijft, te weten de asielzoekers, inmiddels onder de werking van de ROA is gebracht, zodat gemeenten en Gedeputeerde Staten niet meer met beroepen van deze personen in het kader van de ABW geconfronteerd worden. De door de leden van de V.V.D.-fractie geuite veronderstelling dat juist in deze gevallen een acute noodsituatie aangetoond moet worden, berust op een misverstand. De aanwezigheid van een acute noodsituatie is van belang in het kader van de bijstandsverlening aan illegale vreemdelingen. Voor deze vreemdelingen heb ik het rechtstreekse beroep op de Kroon gehandhaafd.

Ingaande op de door deze leden gestelde vraag of aangegeven kan

worden wat de structurele kosten van deze wetswijziging zijn, attendeer ik erop dat het voorstel in principe geen wijziging brengt in de bestaande bijstandspraktijk. Slechts de titel waarop de aanspraak gebaseerd is wordt gewijzigd. In aanmerking nemende dat het wetsvoorstel een budgettair neutraal karakter heeft, heb ik er dan ook vanaf gezien om in de memorie van toelichting een afzonderlijk onderdeel over de financiële gevolgen op te nemen.

De leden van de S.G.P.-fractie geven te kennen dat het naar hun inzicht gerechtvaardigd is dat bij de bijstandsverlening onderscheid gemaakt wordt tussen bijvoorbeeld een toerist en een asielgerechtigde. Ik onderschrijf deze visie. Bedoeld onderscheid is naar mijn mening niet alleen gerechtvaardigd, maar vanuit een oogpunt van afstemming van bijstandsbeleid op het vreemdelingenbeleid ook noodzakelijk. In het wetsvoorstel bestaat er voor de asielgerechtigde ook een rechtsplicht tot bijstandsverlening, terwijl anderzijds de toerist slechts op grond van een acute noodsituatie voor bijstand in aanmerking kan komen.

De leden van de S.G.P.-fractie wijzen er vervolgens op dat het hen niet geheel duidelijk is hoe een bepaalde passage in de memorie van toelichting met betrekking tot een bijstandsverlening aan vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van bevoegde gezag in Nederland verblijven, zich verhoudt tot het uitgangspunt van gelijke behandeling. Korthedshalve merk ik dienaangaande op dat slechts beoogd is om de vreemdelingen met een geldige verblijfstitel gelijk te stellen met Nederlanders. In de door deze leden aangehaalde passage wordt melding gemaakt van het afstemmen van de bijstandsverlening op de voor de aldaar bedoelde groep vreemdelingen kenmerkende omstandigheid, dat geen zekerheid bestaat omtrent het verlenen van een geldige verblijfstitel. Ingaande op de vraag wat deze afstemming inhoudt, wijs ik erop dat het hierbij gaat om het afstemmen van de bijstand op het (voorlopig) tijdelijke karakter van het verblijf.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie of als uitvloeisel van het wetsvoorstel beschikkingen op grond van artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet niet meer tot de mogelijkheden zullen behoren, merk ik op dat het wetsvoorstel op generlei wijze (de uitvoering van) de Vreemdelingenwet doorkruist. Het bijstandsbeleid volgt in deze het vreemdelingenbeleid.

Tevens vroegen deze leden naar de verhouding van het wetsvoorstel ten opzichte van het bepaalde in artikel 8, eerste lid, onder b van de Vreemdelingenwet. Zij wijzen er in dit verband op dat hieronder ook vreemdelingen vallen die voor langere tijd in ons land mogen blijven. De onderhavige vreemdelingen komen ingevolge het voorgestelde artikel 84, tweede lid, slechts in geval van een acute noodsituatie voor bijstand in aanmerking aangezien een toerist, zodra hij niet meer over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, illegaal alhier verblijft. Het is – dit naar aanleiding van een andere door de leden van de S.G.P.-fractie gestelde vraag – niet bekend hoeveel vreemdelingen zich illegaal in Nederland ophouden.

De door de leden van de P.P.R.-fractie gestelde vraag waarom in het kader van artikel 84 aan Verdragsvreemdelingen op een andere wijze bijstand wordt verleend dan aan niet-verdragsvreemdelingen, berust mijns inziens op onjuiste lezing van dit artikel. Artikel 84 heeft slechts betrekking op vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven (eerste lid) en illegale vreemdelingen (tweede lid). Onder verwijzing naar het vorenstaande memoreer ik volledigheidshalve dat het wetsvoorstel in wezen betekenis heeft voor de niet-verdragsvreemdelingen.

ARTIKELEN

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben bij een aantal artikelen nog specifieke vragen gesteld.

Artikel I, onderdeel A

De door deze leden geplaatste kanttekening dat het wetsvoorstel de facto eerder aangemerkt zou moeten worden als een achteruitgang in vergelijking met de huidige situatie, omdat artikel 11a en b van het Europees Verdrag genegeerd wordt, bestrijd ik. Het onderhavige verdrag gaat boven de wet. Het is dan ook uitgesloten dat het wetsvoorstel tot gevolg zou hebben dat (een deel van) dit verdrag niet meer van kracht zou zijn.

Vreemdelingen die zonder geldige verblijfstitel maar met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijven, zijn ingeval zij afkomstig zijn uit een land dat evenals Nederland partij is bij het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand in het kader van de ABW volledig met Nederlanders gesteld. Voor wat de verwijzing naar de jurisprudentie betreft, verwijs ik kortheidshalve naar hetgeen ik terzake in paragraaf 1.2 heb opgemerkt.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 84, lid 1

De veronderstelling dat artikel 84, eerste lid, voor zover het betreft verdragsvreemdelingen inbreuk zou maken op het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, berust zoals ik hiervoor reeds heb aangeduid op een misverstand.

Artikel 84, lid 2

Naar aanleiding van de vraag of de expliciete uitsluiting van illegale vreemdelingen, behoudens dringende redenen, niet als hoogst ondoelmatig moet worden gekwalificeerd, wijs ik erop dat het wetsvoorstel er onder meer toe strekt om de bestaande bijstandspraktijk te formaliseren. In dat kader kan niet voorbijgegaan worden aan de bijstandsverlening aan illegale vreemdelingen. Ik acht het vanuit een oogpunt van rechtszekerheid van belang dat ook de – weliswaar beperkte – mogelijkheid om illegale vreemdelingen bijstand te verlenen in de ABW vervat is. De *omstandigheid dat deze mogelijkheid in de praktijk slechts een gering aantal personen regardeert*, is naar mijn mening geen of althans onvoldoende grond om aan de bijstandsverlening aan illegale vreemdelingen een wettelijke basis te ontzeggen.

Artikel 84, lid 3

Voor de illegale vreemdelingen is het rechtstreekse beroep op de Kroon gehandhaafd aangezien zij slechts op grond van een acute nood situatie voor bijstand in aanmerking kunnen komen. De aard van die situatie brengt met zich mee dat in beroep snel en in hoogste instantie duidelijkheid moet kunnen worden verkregen of zo'n situatie zich al dan niet voordoet. De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af of het bestaan van een aparte rechtsgang voor illegale vreemdelingen niet tot onzekerheid en dubbele procedures zal leiden. Zij wijzen er terzake op dat als de verblijfsrechtelijke positie omstreden is of zich halverwege de procedure wijzigt, allerlei onzekerheden kunnen ontstaan met betrekking tot het rechtsmiddel dat aangewend kan of moet worden.

In de opzet van het wetsontwerp kan de verblijfsrechtelijke positie van de vreemdeling niet omstreden zijn. Indien de vreemdeling over een verblijfstitel als bedoeld in artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet beschikt danwel in het bezit is van een in artikel 45 van het Voorschrift vreemdelingen bedoeld bescheiden, dan staan voor hem de voorzieningen van hoofdstuk III van de ABW open. Ontbreken vorenbedoelde documenten dan dient de vreemdeling zich in beroep rechtstreeks tot de Kroon te wenden.

Uiteraard is het mogelijk dat de verblijfsrechtelijke status van de vreemdeling zich wijzigt. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat een vreemdeling aanvankelijk illegaal in Nederland verblijft en in een later stadium van het bevoegde gezag instemming verkrijgt om de beslissing op een alsnog ingediende aanvraag om een verblijfsvergunning hier te land af te wachten. Dient de vreemdeling in zijn illegale periode een bijstandsaanvraag in dan kan hij tegen de daarop genomen beslissing rechtstreeks Kroonberoep instellen. Verliest zijn verblijf, zoals in het hiervoor geschetste voorbeeld, in een later stadium het illegale karakter dan is dat een omstandigheid die voor de bijstandsverlening van belang is. Betrokkene kan dan opnieuw op grond van gewijzigde omstandigheden bijstand vragen. Tegen de op deze nieuw aanvraag genomen beslissing kan hij zonedig de in hoofdstuk III van de wet vermelde rechtsmiddelen aanwenden. Er is dan geen sprake van een dubbele procedure, maar van twee op verschillende feiten gebaseerde afzonderlijke procedures. In de huidige uitvoeringspraktijk komt dit overigens ook voor. Kortheidshalve verwijs ik naar de aanvankelijk illegale vreemdeling, die afkomstig is uit een land dat partij is bij het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand. De huidige praktijk wijst uit dat het fenomeen van twee afzonderlijke procedures nimmer problemen heeft veroorzaakt.

De in de bijlage gemaakte opmerkingen van onder andere wetgevings-technische en redactionele aard zijn in bijgaande nota van wijziging verwerkt, zulks met uitzondering van, zoals ik in het vorenstaande reeds heb aangeduid, aanwijzing 114.

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