

Wijziging van de Algemene Bijstandswet, inzake de bijstandsverlening aan vreemdelingen

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 december 1990

Uit het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid valt af te leiden dat leden van de P.v.d.A.-fractie in hoofdlijnen instemmen met het onderhavige wetsvoorstel. Op een aantal punten bestaan bij deze leden evenwel nog onduidelijkheden die opheldering vereisen. In het onderstaande zal worden ingegaan op deze punten. De leden van de fractie van het C.D.A. sluiten zich aan bij de vragen die de eerderbedoelde leden stellen ten aanzien van de in het wetsvoorstel gehanteerde driedeling.

De in het wetsvoorstel gehanteerde driedeling

In het wetsvoorstel worden de volgende drie categorieën vreemdelingen onderscheiden:

a. vreemdelingen die op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet gerechtigd zijn in Nederland te verblijven. Ten aanzien van deze vreemdelingen wordt de bestaande «kan-bepaling» omgezet in een rechtsplicht van de overheid tot bijstandsverlening waardoor deze vreemdelingen voor de bijstandsverlening volledig worden gelijkgesteld aan Nederlanders.

b. vreemdelingen die niet over een geldige verblijfstitel beschikken op grond van artikel 9 of 10 van de Vreemdelingenwet, maar ten aanzien waarvan het hoofd van plaatselijke politie schriftelijk verklaart aan burgemeester en wethouders dat betrokkene verkeert in een situatie als bedoeld in artikel 84, eerste lid. Ten aanzien van deze categorie vreemdelingen blijft de bestaande «kan-bepaling» gehandhaafd en kan de bijstandsverlening bij AMvB zo nodig nader worden geregeld.

c. vreemdelingen die niet tot voornoemde categorieën gerekend kunnen worden. Op grond van het voorgestelde vierde lid van artikel 84 komen deze vreemdelingen alleen voor bijstand in aanmerking als sprake is van een acute noodsituatie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of deze driedeling in alle gevallen toereikend is en of er niet nog sprake is van een groep vreemdelingen die zich bevindt tussen de categorieën b. en c. Hierbij wordt bedoeld op de positie van zogenoemde niet-verwijderbare asielzoekers en de mogelijkheid van bijstandsverlening aan deze categorie vreemde-

lingen. De leden van de fractie van het C.D.A. sluiten zich bij deze vraag aan.

Naar mijn oordeel is de in het wetsvoorstel gehanteerde indeling in drie categorieën vreemdelingen eenduidig en toereikend uit oogpunt van bijstandsverlening. Deze driedeling is gebaseerd op het uitgangspunt dat het bijstandsbeleid het vreemdelingenbeleid niet mag doorkruisen. Vreemdelingen zonder geldige verblijfstitel kunnen op grond van deze driedeling alleen voor bijstand in aanmerking komen als de vreemdelingendienst ten aanzien van hen een verklaring heeft afgegeven als bedoeld in artikel 84, eerste lid. Het door de staatssecretaris van Justitie gevoerde toelatings- en verwijderingsbeleid is dus uiteindelijk beslissend voor de vraag of een bepaalde categorie vreemdelingen voor bijstand in aanmerking kan komen. Uit informatie van mijn ambtgenoot van Justitie blijkt dat zogenoemde niet-verwijderbare asielzoekers nog in procedure zitten. Zolang ze hangende die procedure niet kunnen worden uitgezet, zijn ze te beschouwen als vreemdelingen bedoeld onder b. Ten aanzien van asielzoekers zal de sociale dienst evenwel geen gebruik maken van de «kan-bepaling» omdat voor hen een aparte voorziening is gecreëerd in de vorm van de Regeling Opvang Asielzoekers. Overigens is, zoals bekend, het vraagstuk van niet-verwijderbare asielzoekers voor advies voorgelegd aan de Commissie Analyse Asielprocedures (Commissie Mulder).

De verklaring ex artikel 84, eerste lid.

De leden van de P.v.d.A.-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot de juridische status van de schriftelijke verklaring op grond van artikel 84, eerste lid. Gevraagd wordt of het hoofd van plaatselijke politie enige beleidsmarge toekomt bij de afgifte van deze verklaring en op welke wijze beroep mogelijk is tegen een eventuele weigering om de verklaring af te geven. In samenhang daarmee wordt gevraagd of de vreemdeling een afschrift zal ontvangen van bedoelde verklaring.

Vooropgesteld moet worden dat de verklaring op grond van artikel 84, eerste lid geen nieuwe beleidsbeslissing inhoudt inzake de verblijfsstatus van een vreemdeling die bijstand aanvraagt. De verklaring stelt louter vast welke status de vreemdeling heeft als uitvloeisel van de bepalingen van de Vreemdelingenwet en de daarop gebaseerde beschikkingen. Ter zake van het afgeven van een verklaring komt het hoofd van plaatselijke politie dan ook geen enkele beleidsmarge toe: indien ten aanzien van een vreemdeling zich de omstandigheden als genoemd in artikel 84, eerste lid onder a en b voordoen, dient de verklaring te worden verleend: indien één of meer van die omstandigheden zich niet voordoen, mag een dergelijke verklaring niet worden verleend.

Naast het gegeven dat iedere beleidsvrijheid met betrekking tot afgifte van de verklaring ontbreekt, zullen ook in het Voorschrift Vreemdelingen de nodige waarborgnormen worden opgenomen om te bewerkstelligen dat de vreemdelingendiensten altijd en overal, in overeenstemming met de geldende rechtsregels, genoemde verklaring zullen afgeven. Er is daarom voorshands geen reden om te veronderstellen dat vreemdelingendiensten ten onrechte genoemde verklaring niet zullen afgeven. Niettemin kan in een bepaald geval verschil van inzicht ontstaan over de vraag of het hoofd van plaatselijke politie terecht een verklaring als bedoeld in artikel 84, eerste lid, heeft geweigerd. Ten aanzien van de beroepsmogelijkheden die in die situatie van toepassing zijn, kan het volgende worden opgemerkt. De weigering van de verklaring zelf kan niet langs de reguliere rechtsmiddelen van de Vreemdelingenwet worden aangekaart omdat afgifte van de verklaring niet op die wet is gebaseerd, maar op de Algemene Bijstandswet. Beroep op grond van de Vreemdelingenwet is alleen mogelijk tegen de achterliggende beslissingen op grond van de Vreemdelingenwet die bepalend zijn voor de vraag of een

verklaring wel of niet moet worden verleend. Tegen de weigering van het hoofd van plaatselijke politie om een verklaring af te geven staat evenmin beroep open op grond van de Algemene Bijstandswet, aangezien het weigeren van de verklaring geen beschikking is inzake de verlening van bijstand zoals bedoeld in artikel 34 ABW. Indien bijstand wordt geweigerd omdat de verklaring bedoeld in artikel 84, eerste lid ontbreekt, kan in een eventueel beroep tegen die beschikking alleen worden nagegaan of inderdaad sprake is van een vreemdeling zonder verblijfsvergunning ten aanzien van wie het hoofd plaatselijke politie geen verklaring heeft afgegeven. Bepalend voor de rechtmatigheid van het gemeentelijk handelen is daarbij de aan- of afwezigheid van bedoelde verklaring. Voor gemeenten resteert immers geen beleidsvrijheid met betrekking tot toepassing van artikel 84, eerste lid indien door het hoofd van plaatselijke politie geen verklaring als bedoeld in dat artikel is verstrekt. In het kader van het bijstandsberoep kan verder nog worden nagegaan of artikel 84, vierde lid op de juiste wijze is toegepast. Niet valt uit te sluiten dat de verklaring niet wordt afgegeven tengevolge van enige tekortkoming, toerekenbaar aan de desbetreffende vreemdelingendienst. In die situatie kan sprake zijn van een onrechtmatige overheidsdaad. Daartegen staat beroep op de burgerlijke rechter open op grond van een actie wegens onrechtmatige overheidsdaad. Gelet op het spoedeisend belang dat zich in het merendeel van de gevallen voor zal doen, zal in voorkomende gevallen een kort geding bij de burgerlijke rechter aangewezen zijn.

De vreemdeling wordt in kennis gesteld van de inhoud van de verklaring op het moment dat de sociale dienst beschikt op zijn bijstandsaanvraag. Als de uitkering wordt geweigerd omdat voornoemde verklaring ontbreekt, zal dat in de bijstandsbeschikking tot uitdrukking worden gebracht. De vreemdeling kan hiertegen in het geweer komen op de wijze zoals hiervoor is uiteengezet. Aangezien betrokkene via de bijstandsbeschikking op de hoogte wordt gesteld van de afgegeven verklaring, is het niet nodig om middels een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur inzage in de tekst van de verklaring af te dwingen. Desgevraagd zou de verklaring wel op grond van die wet in afschrift verleend dienen te worden.

Aanpassing Voorschrift Vreemdelingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie informeren eveneens naar de stand van zaken met betrekking tot de voorgenomen wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen. Gevraagd wordt of de hoofden van plaatselijke politie geïnstrueerd zullen worden om altijd en terstond de verklaring ex artikel 84, eerste lid af te geven indien zich de situatie bedoeld in dat lid voordoet. Daarnaast wordt gevraagd of bij eventueel niet tijdige afgifte van de verklaring B en W de bevoegdheid hebben om bijstand bij wijze van voorschot toe te kennen.

Op dit moment is bij het departement van Justitie een aanvullend artikel 45a van het Voorschrift Vreemdelingen in voorbereiding. Daarin wordt de inhoud van de verklaring ex artikel 84 ABW nader geregeld. De aanpassing van het Voorschrift Vreemdelingen houdt mede in een verplichting van de hoofden van plaatselijke politie om de relevante informatie dienaangaande te verschaffen aan de sociale diensten of andere (semi-)overheidsinstellingen die deze gegevens nodig hebben voor de uitoefening van de hun wettelijk opgedragen taak. Tevens zal een termijn worden opgenomen waarin de verklaring moet zijn afgegeven. In de Vreemdelingencirculaire zal, zo nodig, een nadere toelichting worden gegeven met betrekking tot de inhoud en het doel van de verklaring. Het voornemen is de wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen op

hetzelfde tijdstip in werking te doen treden als het onderhavige wetsvoorstel.

Mocht zich ondanks de nadere instructies aan de vreemdelingendiensten met betrekking tot de afgifte van de verklaring een geval voordoen waarin de verklaring ten onrechte niet of niet tijdig wordt verstrekt, dan voorziet het wetsvoorstel niet in de mogelijkheid om bijstand bij wijze van voorschot te verstrekken. De wet kent immers een dergelijke vorm van bijstand niet. Het toekennen van een voorschot in dergelijke situaties zou bovendien op gespannen voet staan met het door de Staatssecretaris van Justitie gevoerde vreemdelingenbeleid en daarmee in strijd zijn met één van de uitgangspunten van het onderhavige wetsvoorstel. Mocht niettemin in het geval van niet of niet tijdige afgifte van bedoelde verklaring een acute noodsituatie ontstaan, dan resteert voor burgemeester en wethouders de mogelijkheid om bijstand te verstrekken op grond van artikel 84, vierde lid. Om genoemde redenen is het dus niet mogelijk noch nodig om in een AMvB ex artikel 84, derde lid te bepalen dat bijstand bij wijze van voorschot kan worden verstrekt in geval van mogelijke nalatigheid van de vreemdelingendienst.

Een AMvB ex artikel 84, derde lid

Op grond van het derde lid van artikel 84 bestaat de mogelijkheid om bij AMvB nadere regels te stellen ten aanzien van de bijstandsverlening aan vreemdelingen die niet over een geldige verblijfstitel beschikken. Naar aanleiding van het debat van 22 mei jl. in de Tweede Kamer vragen de leden van de P.v.d.A.-fractie nogmaals uiteen te zetten in welke gevallen van die mogelijkheid gebruik zal worden gemaakt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben uit voornoemd debat terecht de conclusie getrokken dat de mogelijkheid van een AMvB voor uiteenlopende situaties is gecreëerd en niet beperkt is tot de situatie dat nadere regelgeving in de Algemene Bijstandswet het alternatief is voor een voorliggende voorziening. Zowel bij de mondelinge als schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is aangegeven dat de mogelijkheid van een AMvB ook kan worden benut om bepaalde groepen vreemdelingen zonder verblijfstitel onder de rechtsplicht tot bijstandsverlening te scharen. De term «uitdrukkelijk» is hierbij gebezigd om ook op laatstgenoemde mogelijkheid te wijzen en is niet bedoeld als aankondiging van een voornemen om binnen afzienbare termijn een AMvB met een dergelijke strekking te treffen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld