

C10-3 Circulaire inzake bijstandsverlening aan vreemdelingen

Circulaire van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 28 mei 1991, nr. SZ/BV/UKB/MZM/551R.

Aan Burgemeester en Wethouders van Gemeenten en Gemeentelijke Sociale Diensten

1 Inleiding

Er bestaat – zoals hieronder nader wordt uiteengezet – aanleiding de circulaire Bijstandsverlening aan vreemdelingen van 26 februari 1985 ¹ op een aantal punten te herzien. Om raadpleging van de circulaire te vergemakkelijken, is de integrale tekst van de circulaire opnieuw vastgesteld. De circulaire van 26 februari 1985 komt hierbij te vervallen.

In deze circulaire wordt tevens aandacht besteed aan de informatie-uitwisseling tussen sociale diensten en vreemdelingendiensten. De circulaire van 15 februari 1990 ² over dat onderwerp vervalt hierdoor eveneens.

De belangrijkste aanleiding voor deze circulaire is de inwerkingtreding per 1 juni 1991 van de wijziging van de Algemene Bijstandswet (ABW) inzake de bijstandsverlening aan vreemdelingen (Wet van 7-2-1991, **Stb. 1991, 65**). De consequenties van deze wetswijziging voor de uitvoeringspraktijk worden in deze circulaire toegelicht.

Voor een juiste uitvoering van de ABW met betrekking tot vreemdelingen is verificatie van verblijfsrechtelijke gegevens noodzakelijk. In de circulaire wordt aangegeven op welke wijze die verificatie kan plaatsvinden en wordt aanbevolen hierover afspraken te maken met de plaatselijke vreemdelingendienst.

Voorts hebben zich de laatste jaren een aantal specifieke uitkeringsvaagstukken betreffende de bijstandsverlening aan vreemdelingen voorgedaan, die nadere toelichting behoeven en om die reden in de circulaire zijn opgenomen.

Bij deze circulaire is een notitie gevoegd die de uitvoerder van de ABW in informatieve zin behulpzaam kan zijn. In de notitie wordt onder andere, in verband met de naderende verplaatsing van personencontrole naar de buitengrenzen van de Europese Gemeenschap, ingegaan op het verblijfsrecht van EG-onderdanen.

2 De wijziging van de ABW per 1 juni 1991 in hoofdlijnen

Tot 1 juni 1991 was de bijstandsverlening aan vreemdelingen gebaseerd op de 'kanbepaling' van artikel 84. Er was dus geen sprake van een rechtsplicht tot **bijstandsverlening**. Evenmin was een differentiatie naar verblijfsstatus in de wet opgenomen. Hieronder wordt aangegeven welke veranderingen de nieuwe wet op deze punten met zich meebrengt.

1. kenmerk SZ/BZ/ABB/BV/85/u/1101FS.

2. kenmerk SZ//BV/UKB/MZM/90/u/0815/FS/MM.

Drie categorieën vreemdelingen

Vanaf 1 juni 1991 wordt bij de bijstandsverlening aan vreemdelingen onderscheid gemaakt tussen de volgende drie categorieën vreemdelingen:

1. vreemdelingen die op grond van artikel 9 of 10 Vreemdelingenwet (Vw) gerechtigd zijn in Nederland te verblijven. Ten aanzien van deze vreemdelingen wordt de 'kan-bepaling' omgezet in een rechtsplicht tot bijstandsverlening (art. 1, lid 3). Deze vreemdelingen worden aldus voor de bijstandsverlening volledig gelijkgesteld aan Nederlanders.
2. vreemdelingen die niet over een geldige verblijfstitel beschikken op grond van artikel 9 of 10 van de Vw, 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, lid 1 ABW. Deze verklaring komt erop neer dat betrokkene, onder meer in afwachting van een finale beslissing omtrent zijn verblijf, met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijft. Ten aanzien van deze categorie vreemdelingen blijft de 'kan-bepaling' gehandhaafd.
3. vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven (art. 84, lid 2 en lid 4 ABW). Vreemdelingen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel en ten aanzien van wie evenmin een verklaring als bedoeld in art. 84 lid 1 wordt afgegeven, komen niet in aanmerking voor bijstand tenzij daartoe zeer dringende redenen aanwezig zijn (art. 84 lid 4 ABW). Deze bepaling komt overeen met de huidige uitvoeringspraktijk, waarin behoudens acute noodsituaties aan illegale vreemdelingen geen bijstand wordt verleend.

De verklaring ex artikel 84, lid 1

Een belangrijke wijziging per 1 juni 1991 is verder de bepaling dat aan een vreemdeling die niet beschikt over een verblijfstitel ingevolge ex art. 9 of 10 Vw alleen bijstand kan worden verleend als het hoofd van de plaatselijke politie een verklaring als bedoeld in art. 84 lid 1 afgeeft aan de sociale dienst. Ook voor de wetswijziging was verificatie van de rechtmatigheid van het verblijf vereist, nieuw is evenwel dat nu in de wet is vastgelegd op welke wijze verificatie plaatsvindt. Onder punt 3 van deze circulaire wordt nader aandacht besteed aan dit verificatie-voorschrift en aan het belang van een adequate gegevensuitwisseling met de vreemdelingendienst.

Wijzigingen op het terrein van de rechtsmiddelen

Uit art. 84 lid 5 ABW blijkt dat voor alle vreemdelingen die over een verblijfstitel art. 9 of 10 Vw beschikken of ten aanzien van wie een verklaring is verstrekt, de voorzieningen van Hoofdstuk III ABW openstaan.

Voor illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen staat op grond van de Tijdelijke wet Kroongeschillen beroep open op de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State.

In de wet is een overgangsbepaling opgenomen betreffende de openstaande rechtsmiddelen tegen bijstandsbeslissingen die worden genomen naar aanleiding van aanvragen die zijn ingediend vóór 1 juni 1991. Ik verwijs u dienaangaande naar paragraaf 9 van de notitie.

Verdragsvreemdelingen versus niet-verdragsvreemdelingen

Eén van de consequenties van de wetswijziging is verder dat voor de uitvoeringspraktijk het onderscheid tussen verdragsvreemdelingen en niet-verdragsvreemdelingen

(zie par. 3 van de notitie) in belang is afgenomen. Vanaf 1 juni 1991 worden namelijk alle vreemdelingen met een verblijfsvergunning (gebaseerd op art. 9 of 10 Vw), onafhankelijk van de vraag of men al of niet uit een verdragsland alkomstig is, gelijkgesteld aan Nederlanders.

Op het terrein van de rechtsmiddelen is het onderscheid tussen **verdragsvreemdelingen** en niet-verdragsvreemdelingen geheel komen te vervallen.

3 Vaststelling rechtmatigheid van verblijf en de gegevensuitwisseling met de vreemdelingendienst

Hieronder wordt aangegeven waarom een goede verificatie van verblijfsrechtelijke gegevens in het kader van de uitvoering van de ABW noodzakelijk is, en hoe een goede informatie-uitwisseling met de vreemdelingendienst kan worden bewerkstelligd.

Vaststelling van de rechtmatigheid van verblijf

Op grond van het nieuwe eerste lid van art. 84 wordt de rechtmatigheid van het verblijf ten aanzien van vreemdelingen die niet beschikken over een verblijfstitel ex art. 9 of 10 Vw altijd bij de vreemdelingendienst geverifieerd.

Met name ten aanzien van deze vreemdelingen – van wie de verblijfsrechtelijke positie immers van dag tot dag kan wijzigen – is het van belang dat de sociale dienst niet alleen ten tijde van de beslissing op de bijstandsaanvraag, maar gedurende de gehele **uitkeringsperiode** beschikt over actuele informatie betreffende de verblijfsrechtelijke positie. Hoewel op basis van een nieuw artikel 45a van het Voorschrift Vreemdelingen het hoofd van plaatselijke politie uiterlijk binnen twee weken de sociale dienst op de hoogte zal stellen als zich wijzigingen voordoen in de verblijfsrechtelijke situatie van een vreemdeling die bijstand ontvangt, blijft het een verantwoordelijkheid van de sociale dienst om tijdig na te gaan of betrokkene nog rechtmatig in Nederland verblijft.

In de wet is niet expliciet een verificatieplicht opgenomen ten aanzien van vreemdelingen met een verblijfsdocument ex art. 9 of 10 Vw. In het kader van een goede uitvoering van de ABW is het evenwel wenselijk dat ook de geldigheid van deze **verblijfs-titels** regelmatig wordt geverifieerd. Dit hangt samen met de fraudegevoeligheid en de wisselende actualiteit van de verblijfsdocumenten en met de complexiteit van het vreemdelingenrecht, waardoor bv. de aanwezigheid van een verblijfsdocument kan verhullen dat de verblijfstitel van rechtswege is vervallen (bijvoorbeeld de afhankelijke status van art. 10 lid 2 Vw, op grond waarvan gezinsleden van een in Nederland verblijvende vreemdeling in bepaalde gevallen en onder zekere voorwaarden in Nederland kunnen verblijven).

Overigens kan zich ook het omgekeerde voordoen, namelijk dat het ontbreken van een verblijfsdocument niet zonder meer betekent dat de vreemdeling niet op basis van art. 9 of 10 Vw in Nederland verblijft. Hierbij kan met name gedacht worden aan begunstigde EG-onderdanen van wie het verblijfsrecht rechtstreeks uit het gemeenschapsrecht voortvloeit. Nogmaals wordt benadrukt dat voor de bijstandsverlening ondbelzinnig dient vast te staan dat het verblijf in Nederland een rechtmatig karakter heeft.

Bijstandsverlening gedurende de zogenaamde vrije termijn ex art. 8 Vw (bv. toeristisch verblijf) is niet mogelijk, omdat dit verblijf niet is gebaseerd op art. 9 of 10 Vw. Overigens eindigt de rechtmatigheid van het verblijf ex art. 8 Vw meestal van rechtswege, zodra de vreemdeling niet langer beschikt over voldoende middelen van bestaan.

In de bijgevoegde notitie (par. 1 en 2) wordt nader ingegaan op de verblijfstitels ex art. 8, 9 en 10 Vw.

Gebruik van een standaardformulier

Voor een goede informatie-uitwisseling tussen sociale dienst en vreemdelingendienst is onder meer vereist dat de verstrekte informatie duidelijk is en dat de gegevens rechtstreeks tussen de betrokken diensten worden uitgewisseld.

Voor het verstrekken van de verklaringen ex art. 84 lid 1 en lid 2 zullen de vreemdelingendiensten op grond van het nieuwe art. 45a Voorschrift Vreemdelingen (VV) gebruik maken van een standaardformulier, dat in de bijgevoegde notitie is opgenomen.

In art. 45a W is tevens bepaald dat de vreemdelingendienst de verklaring onverwijld zal toezenden, doch in elk geval binnen twee weken na ontvangst van een verzoek hiertoe, c.q. binnen twee weken nadat zich een wijziging heeft voorgedaan in de feiten en **omstandigheden** op grond waarvan de verklaring is afgegeven.

Indien het verblijf van de vreemdeling met toestemming van de minister van Justitie aan een termijn is verbonden, kan op het standaardformulier worden aangegeven vanaf welk tijdstip de vreemdeling niet langer met instemming van het bevoegde gezag in Nederland verblijft (art. 84 lid 2).

Vanaf dat tijdstip wordt de bijstandsverlening beëindigd, tenzij - al of niet op initiatief van de sociale dienst - een nieuwe verklaring door de vreemdelingendienst is afgegeven inhoudende dat de rechtmatigheid van het verblijf is verlengd.

De vreemdelingendienst kan op voornoemd standaardformulier tevens aangeven of een derde zich ten behoeve van de vreemdeling garant heeft gesteld voor de voor de Staat en andere openbare lichamen eventueel uit het verblijf van de vreemdeling in Nederland, c.q. zijn verwijdering, voortvloeiende kosten.

In paragraaf 4 van bijgevoegde notitie wordt nader ingegaan op het gebruik van het standaardformulier.

Afspraken met betrekking tot de gegevensuitwisseling

In de circulaire van 15 februari 1990 is gewezen op het belang van een goede informatie-uitwisseling tussen sociale dienst en vreemdelingendienst en werd een aantal aanbevelingen gedaan die waren gericht op verbetering daarvan. De informatie-uitwisseling is daarna geëvalueerd. Het algemene beeld van de praktijk van de informatie-uitwisseling dat uit de evaluatie naar voren komt is positief. De eerder gedane - en in de thans voorliggende circulaire verwerkte - aanbevelingen blijken een bijdrage te leveren aan verbetering van de informatie-uitwisseling en worden dan ook gehandhaafd. Met name de aanbeveling de met de vreemdelingendienst gemaakte afspraken schriftelijk vast te leggen blijkt een goede informatie-uitwisseling te bevorderen. Verbetering van informatie-uitwisseling kan aldus worden bereikt door:

1. op lokaal niveau tussen sociale dienst en vreemdelingendienst afspraken te maken over de ontwikkeling van een gestructureerde informatie-uitwisseling en het periodiek bespreken van knelpunten in de informatie-uitwisseling;
2. deze afspraken neer te leggen in interne richtlijnen, werkinstructies etc;
3. uitwisseling van gegevens op een uniforme wijze middels het in art. 45a W voorgescreven standaardformulier;
4. het benutten van moderne communicatie-apparatuur (bijvoorbeeld fax) en het instellen van speciale telefoonnummers om de bereikbaarheid te bevorderen;
5. het aanstellen van contact-personen.

Verificatie-aspecten

Bij het nemen van bijstandsbeslissingen worden overgelegde gegevens door de sociale dienst geverifieerd. Dat geldt voor alle, dus ook verblijfsrechtelijke, gegevens. Hoewel een wettelijke verplichting van de sociale dienst om de vreemdeling te informeren niet bestaat, is het gewenst dat de vreemdeling kennis draagt van het feit dat in het kader van de behandeling van de bijstandsaanraag ten behoeve van de verificatie contact wordt opgenomen met de vreemdelingendienst.

Consequenties van bijstandsbeslissingen voor het verblijfsrecht

Bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet is het van belang te weten of een vreemdeling een beroep doet op sociale voorzieningen. Informatie die van belang is voor het verblijfsrecht kan desgevraagd dan ook door de sociale dienst aan de **vreemdelingendienst** worden verstrekt. **Indien** een vreemdeling ten **gevolge** van het niet **beschikken** over voldoende middelen van bestaan de verblijfstitel verliest, kan niet langer bijstand worden verleend.

4 Bijstand aan illegale vreemdelingen

In alle gevallen dat illegale vreemdelingen bijstand aanvragen geldt dat **bijstandsverlening** alleen mogelijk is als er sprake is van een acute noodsituatie (art 84, lid 4). Onder acute noodsituatie wordt hierbij verstaan een situatie die van **levensbedreigende** aard is of blijvend ernstig letsel of invaliditeit tot gevolg kan hebben.

De bijstand moet uitsluitend afgestemd zijn op deze specifieke situatie. Voor de gevallen waarin gelet, op de bestaande uitzonderlijke situatie, wordt overwogen bijstand te verlenen voor bijzondere bestaanskosten bij ziekenhuisopname verwijs ik u naar paragraaf 5 van de notitie.

Beoordeling van door illegale vreemdelingen ingediende bijstands aanvragen en vaststelling van acute noodsituaties is vaak een ingewikkelde aangelegenheid. Die complexiteit heeft zowel te maken met het ingrijpende karakter van de te nemen beslissingen als met de vragen die kunnen rijzen rond de rechtmatigheid van het verblijf van de vreemdeling in Nederland.

De in de notitie gegeven uitleg kan er toe bijdragen dat de vereiste snelle besluitvorming bij acute noodsituaties inderdaad kan plaatsvinden.

5 Bijstandsverlening aan in Nederland achtergebleven gezinsleden van Turkse militaire dienstplichtigen

Indien de in Nederland achtergebleven echtgenotes van Turkse dienstplichtigen over onvoldoende middelen beschikken om in hun bestaan te kunnen voorzien, kunnen deze met toepassing van de gebruikelijke voorwaarden, ook buiten acute **noodsituaties** voor bijstand in aanmerking worden gebracht (zie ook par. 6 van de notitie).

Bij de toepassing van deze voorwaarden dient op de gebruikelijke wijze acht te worden geslagen op het betoonde besef van verantwoordelijkheid om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Uitgangspunt bij de bijstandsverlening is dat betrokkenen met inachtneming van de mogelijkheden er binnen redelijke grenzen alles (afkoop- en uitstel-mogelijkheden) aan gedaan hebben om een beroep op bijstand te voorkomen, dan wel wat betreft duur en hoogte zo beperkt mogelijk te houden.

Het spreekt voor zich dat in geval van bijstandsverlening het normbedrag wordt **afge-**

stemd op de feitelijke situatie van de achtergebleven echtgenote (en kinderen).

6 Afstemming bijstand bij huwelijk/gezamenlijke huishouding met een illegale vreemdeling of een asielzoeker

Bij de bijstandsverlening wordt acht geslagen op de totaal in het gezin beschikbare gezamenlijke middelen, gezamenlijke behoefte en gezamenlijke mogelijkheden om zelfstandig in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Een illegale vreemdeling heeft echter geen recht op bijstand. Daarnaast wordt op grond van de Regeling Opvang Asielzoekers in de bestaanskosten van een asielzoeker volledig voorzien.

Voorkomen moet worden, dat door de bijstandsverlening aan de rechthebbende partner, indirect tevens bijstand wordt verleend in de bestaanskosten van de illegale vreemdeling of de asielzoeker.

Aan het uitgangspunt dat de bijstand niet kan voorzien in de bestaanskosten van de illegale vreemdeling of de asielzoeker kan worden tegemoetgekomen door voor de rechthebbende - ongeacht of de partner een illegale vreemdeling of asielzoeker is - de bijstand vast te stellen op de **norm voor** een alleenstaande (max. 70%), dan wel, afhankelijk van de situatie, naar de norm voor een eenoudergezin (90%).

Door de bijstand op deze wijze vast te stellen wordt bereikt dat het huwelijk of de gezamenlijke huishouding slechts **dàn** tot een lagere bijstandsuitkering aan de rechthebbende partner leidt, indien daar gelet op het inkomen van de illegale vreemdeling of asielzoeker aanleiding toe bestaat.

Daarom geef ik er de voorkeur aan de bijstand in dergelijke situaties vast te stellen op de norm alleenstaande of eenoudergezin.

Met het inkomen van de illegale vreemdeling of asielzoeker wordt rekening gehouden voor zover dat inkomen ten goede komt aan de bijstandsgerechtigde. Hiervan kan in de regel worden uitgegaan indien en voorzover het gezamenlijke inkomen het normbedrag voor een echtpaar overschrijdt.

7 Het opleggen van de arbeidsvoorwaarde

In beginsel kunnen aan alle bijstandsgerechtigde vreemdelingen de gebruikelijke voorwaarden met betrekking tot de inschakeling in de arbeid worden gesteld. Voor bepaalde categorieën geldt echter dat ze niet in aanmerking komen voor de afgifte van een **tewerkstellingsvergunning**. Hiermee moet bij de bijstandsverlening rekening worden gehouden. Ter informatie wordt in de bijgevoegde notitie (par.7) nader ingegaan op de Wet arbeid buitenlandse werknemers (**Wabw**) die de toegang van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt regelt.

8 Garanten

In het algemeen wordt aan een vreemdeling die niet beschikt over voldoende middelen van bestaan verblijf in Nederland niet toegestaan.

Uitzondering op deze algemene regel is dat indien een solvabele derde zich schriftelijk tegenover de staat of andere openbare lichamen verbindt tot betaling van alle kosten die voortvloeien uit het verblijf van een vreemdeling hier te lande, en zijn eventuele verwijdering, er toch tot toelating c.q. aanvaarding van verder verblijf kan worden besloten.

Gelet op het feit dat door de garantverklaring geen rechtstreekse onderhoudsplicht ontstaat tussen de garant en de vreemdeling, kan de desbetreffende vreemdeling geen bijstand worden geweigerd indien blijkt dat de garant niet (langer) in zijn **bestaans-**kosten voorziet.

De sociale dienst heeft echter wel de mogelijkheid om middels een civiele vordering verleende kosten van bijstand op de garant te verhalen. Zodra het bij de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel inzake terugvordering en verhaal van bijstand kracht van wet heeft, geldt met **betrekking** tot garanten een wettelijke verplichting tot verhaal. Volledigheidshalve zij vermeld dat, ongeacht of er een garantstelling is, bij verblijf ex art. 8 Vw – behoudens een acute noodsituatie – geen bijstand wordt verleend (zie verder par. 8 van de notitie).

Informatie

Nadere inlichtingen over de inhoud van deze circulaire en de bijgevoegde notitie kunt u desgewenst inwinnen bij het Rijksconsulentschap Sociale Zekerheid in uw regio.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

E. ter Veld

