

MINISTERIE VAN JUSTITIE
Directie Vreemdelingenzaken
nr. AJZ 1334/E-633-A-351

Op te bergen achter Deel C van de
Vreemdelingencirculaire
(na de aanschrijving van 9 januari
1979)

's-Gravenhage, 6 december 1979

Aan de Procureurs-Generaal,
fgd. Directeuren van Politie;
de Hoofden van plaatselijke politie;
de Commandant der Koninklijke
Marechaussee;
het Ministerie van Financiën
(Directie Douane);
de Chef Rivierpolitie te Rotterdam.

Onderwerp: bijstand vreemdelingen

De ontwikkeling in de opvattingen omtrent bijstandverlening aan vreemdelingen heeft geleid tot nadere bezinning op de wijze waarop in de praktijk aan de Algemene Bijstandswet in relatie tot de Vreemdelingenwet toepassing zou dienen te worden gegeven.

Het overleg dat dienaangaande tussen mijn ambtgenote van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en mij werd gevoerd, heeft ertoe geleid dat mijn ambtgenote voornoemd aan Burgemeesters en Wethouders der gemeenten een daartoe betrekkelijke circulaire doet uitgaan, van de inhoud waarvan u door aangehecht exemplaar in kennis wordt gesteld.

Hoewel de circulaire bestemd is voor de gemeenten (de Gemeentelijke sociale diensten) als uitvoerders van de Algemene Bijstandswet, moge ik u verzoeken, zulks gelet op de raakpunten in het beleid van de Ministers van Justitie en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ten deze, de inhoud ervan nauwkeurig te bestuderen, en daarmee voor zoveel u aangaat, rekening te houden.

In verband met het gestelde in punt 7 van de circulaire

betreffende bijstand aan vreemdelingen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel, doch wier verblijf bekend is bij het bevoegde gezag, moge ik u - ten overvloede - de artikelen 39, 43 en 45 van het Voorschrift vreemdelingen onder de aandacht brengen. Krachtens deze artikelen, zal in de gevallen waarin de uitzetting opgeschort is hiervan blijken uit een gedateerde aantekening in het identiteitspapier van de vreemdeling, dan wel onder meer in het geval dat de vreemdeling om asiel of toelating als vluchteling heeft gevraagd, uit een aantekening op een inlegblad. Voorts is voor u van belang het gestelde in de punten 8, betreffende bijstand aan illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen, en 9.1, betreffende Surinamers. Wat het gestelde in punt 9.2, inzake bijstand en garanten, betreft, moge ik u verzoeken in voorkomend geval mij omtrent de financiële positie van de door de vreemdeling in kwestie als garant aangewezen persoon, en de vraag of diens bereidheid en vermogen om als zodanig op te treden als serieus en aanvaardbaar kunnen worden aangemerkt, in uw voorstellen betreffende de verlening van een vergunning tot verblijf uitvoerig te blijven inlichten.

Aangezien inzending van de staat van inlichtingen, bedoeld in de inmiddels ingetrokken Rijksbijdragereregeling vreemdelingen (zie Vc, Bijlage C9, onder B), art. 6, voor het vervolg zal uitblijven, en niet gerekend zal kunnen worden op automatische berichtgeving van de zijde van de Gemeentelijke sociale diensten aan de hoofden van plaatselijke politie omtrent bijstandverlening aan vreemdelingen, moge ik u verzoeken uwerzijds, in het bijzonder ter gelegenheid van de verlenging van de geldigheidsduur van vergunningen tot verblijf, zoveel mogelijk zelfstandig te verifiëren, of en over welke middelen de betrokken vreemdeling ter dekking van de kosten van zijn verblijf hier te lande kan beschikken.

In dit verband moge ik tevens uw aandacht vragen voor het gestelde onder punt 10 van de circulaire, betreffende het contact tussen de vreemdelingendiensten en de Gemeentelijke sociale dienst.

Ik moge voorts in uw herinnering roepen het gestelde in de circulaire van 1 december 1977, nr. AJZ 1334/E-633-318 (te vinden achter Deel C van de Vc), insake het Europees Verdrag betreffende Sociale en Medische Bijstand. In aansluiting daaraan deel ik u mede dat inmiddels ook Portugal dit verdrag heeft geratificeerd, en dat daardoor ten aanzien van onderdanen van dat land die in het bezit van een geldige vergunning tot verblijf in Nederland verblijven, geldt wat in die circulaire omtrent bijstandbehoevende onderdanen van Verdragsluitende Partijen werd medegedeeld. Voor wat betreft de in art. 7 van genoemd Verdrag vermelde periode van 5 (cq. 10) jaren voortdurend verblijf op het grondgebied, waarna betrokkene niet meer op grond van bijstandbehoefte kan worden verwijderd, moge ik de bepaling van art. 14 van het Verdrag in herinnering roepen, inhoudende dat het tijdvak, gedurende hetwelk de betrokken persoon bijstand heeft genoten, bij de berekening van de duur van het verblijf buiten beschouwing blijft, behalve ingeval van medische behandeling voor acute ziekten of medische behandeling van korte duur.

Indien de in de praktijk met deze circulaire opgedane ervaring u aanleiding mocht geven tot opmerkingen uwerzijds, zal ik het zeer op prijs stellen deze van u te vernemen.

DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE



E.A. Haars



MINISTERIE VAN CULTUUR, RECREATIE EN MAATSCHAPPELIJK WERK

De colleges van Burgemeester
en Wethouders der gemeenten.

uw brief : kenmerk: BW-BD-XX 74677 I Rijswijk,
6 december 1979

onderwerp: Bijstand aan vreemde- gebouw :
lingen.

Inleiding

De bijstandverlening aan vreemdelingen is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen. Factoren die daarop van invloed waren, zijn de toename van het aantal hier te lande verblijvende vreemdelingen, het toenemend aantal werklozen onder de buitenlandse werknemers en de groei van het aantal vluchtelingen (A-status) en asielgerechtigden (B-status). Dit heeft geleid tot een groot aantal vragen, die zowel rechtstreeks bij het ministerie als bij de provinciale bureaus binnenkwamen. Vooral over de contacten tussen de uitvoerders van de Algemene Bijstandswet en de vreemdelingendienst worden de laatste jaren veel vragen gesteld.

De in "het veld" bestaande opvattingen over de hulpverlening aan vreemdelingen en met name over de rol, die de gemeente als uitvoerder van de Algemene Bijstandswet (A.B.W.) daarin speelt, zijn de laatste jaren geëvolueerd. Volgens de huidige opvattingen moeten meer waarborgen worden geschapen voor de bescherming van de rechtszekerheid van de vreemdeling en voor een goede relatie tussen de uitvoerders van de A.B.W. en de vreemdeling. De circulaire van de toenmalige Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk van 1 juli 1971, nr. U 72328, waarin het verantwoord nemen van een bijstandbeslissing niet mogelijk wordt geacht zonder vooroverleg met de vreemdelingendienst, wordt beschouwd als niet voldoende in overeenstemming met een dergelijk uitgangspunt. Dit heeft mij aanleiding gegeven mij in overleg met de Staatssecretaris van Justitie thans opnieuw tot u te richten. Hiermee komt de zo juist genoemde circulaire van 1 juli 1971 te vervallen.

Bij de voorbereiding en de formulering van deze nieuwe circulaire is niet alleen uitvoerig overleg gepleegd met vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie (Directie Vreemdelingenzaken), doch waarin werden tevens betrokken het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening van het Ministerie van Sociale Zaken en de Directie Culturele Minderheden van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Met het oog op de uitvoeringsaspecten is aan dit overleg ook deelgenomen door vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse

Bijlagen: div.

- Gemeenten -

Korrespondentie uitsluitend richten aan het postadres, met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Postadres: Postbus 5408
2240 HK RIJSWIJK
Tel.: (070) 94 93 93 / 94 92 33

Beroekadressen
BC - Sir W. Churchilllaan 366
H - Sir W. Churchilllaan 382

M - Steenvoordelaan 370
N - J. C. v. Marckenlaan 5

CRM 210 805091F

gemeenten en de Vereniging D.I.V.O.S.A.

nder ogen is gezien dat de positie van de vreemdeling met zich meebrengt, dat ussen hem en de uitvoerders van de A.B.W. wellicht minder gemakkelijk een ertrouwsrelatie ontstaat. Echter moet een dergelijke relatie ook voor de vreem- eling mogelijk zijn. Anderzijds mag deze relatie aan een goede samenhang tussen ijstandsbeleid en vreemdelingenbeleid niet in de weg staan. Deze beide uitgangs- unten zijn te verenigen, indien de gemeenten als uitvoerders van de A.B.W. zich èlf overtuigen van de status en de verblijfstitel van de vreemdeling. Om de eemeenten hiervoor zo goed mogelijk toe te rusten, wordt hierbij vrij uitvoerige oorlichting gegeven onder andere over de verschillende verblijfstitels. Daarnaast et ik in deze circulaire mijn standpunt uiteen ten aanzien van een aantal voor e bijstandverlening aan vreemdelingen relevante zaken, met de bedoeling dat de irculaire aldus tevens richtinggevend zal zijn voor de gemeenten.

n deze circulaire komen achtereenvolgens de volgende punten aan de orde:

-) Verblijfstitels;
-) Bijstand aan vreemdelingen in het algemeen;
-) Toeristen e.d.;
-) Buitenlandse werknemers;
-) Bijstand aan toegelaten vluchtelingen en asielgerechtigden:
 - 5.1. Toegelaten vluchtelingen (A-status);
 - 5.2. Asielgerechtigden (B-status);
-) Bijstand aan vreemdelingen over wier verblijf overleg gaande is;
-) Bijstand aan vreemdelingen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel, doch wier verblijf bekend is bij het bevoegde gezag;
-) Bijstand aan illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen;
-) Enkele bijzondere onderwerpen:
 - 9.1. Surinamers;
 - 9.2. Bijstand en garanten;
 - 9.3. De wet arbeid buitenlandse werknemers;
-) De contacten tussen de Vreemdelingendienst en de G.S.D.;
- l) Beleidstoetsing.

n de bijlagen A-D wordt meer gedetailleerde voorlichting gegeven over aspecten van reemdelingenbeleid die voor het gemeentelijke bijstandsbeleid van belang zijn.

. Verblijfstitels

De rechtmatigheid van het verblijf hier te lande van een vreemdeling berust op een geldige verblijfstitel. De Vreemdelingenwet maakt onderscheid naar aard en duur van het verblijfsrecht. Van de verschillende verblijfstitels en de daarmee overeenkomende, aan vreemdelingen afgegeven verblijfsdocumenten wordt een overzicht gegeven in bijlage A van deze circulaire. De vreemdeling in het bezit van een van de daar genoemde documenten kan daarmee de rechtmatigheid van zijn verblijf zelf aantonen.

2. Bijstand aan vreemdelingen in het algemeen

De in Nederland verblijvende vreemdelingen vallen voor de bijstandverlening in twee groepen uiteen:
de zogenaamde verdragsvreemdelingen en de niet-verdragsvreemdelingen.

Verdragsvreemdelingen zijn:

- A. onderdanen van landen die evenals Nederland partij zijn bij het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, gesloten te Parijs op 11 december 1953, namelijk België, Denemarken, Bondsrepubliek Duitsland met inbegrip van het "Land" Berlijn, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Malta, Noorwegen, Portugal, Turkije, het Verenigd Koninkrijk (Groot-Brittannië en Noord-Ierland), IJsland en Zweden;
- B. onderdanen van het Gemenebest van Australië, dit ingevolge de overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Gemenebest van Australië inzake Migratie en Vestiging, gesloten te 's-Gravenhage op 1 juni 1965; *
- C. hier te lande toegelaten vluchtelingen op wie het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te Genève op 28 juli 1951, van toepassing is;
- D. hier te lande rechtmatig verblijvende staatlozen op wie het Verdrag betreffende de status van staatlozen, gesloten te New York op 28 september 1954, van toepassing is.

Indien een vreemdeling behoort tot één van de hiervoren genoemde categorieën van verdragsvreemdelingen en ook overigens aan de desbetreffende verdragsbepalingen voldoet (hetgeen met name betekent dat hij in het bezit moet zijn van een geldige verblijfstitel als bedoeld in 1), wordt hij voor wat betreft de verlening van de bijstand gelijkgesteld met een Nederlander. Behalve wanneer hij behoort tot categorie D heeft hij ook dezelfde mogelijkheden van bezwaar en beroep. Van gelijkstelling met een Nederlander, derhalve van een plicht tot bijstandverlening, is evenwel nimmer sprake als de verdragsvreemdeling geen geldige verblijfstitel heeft.

Naast het geval van de verdragsvreemdeling-zonder-verblijfstitel ontbreekt bedoelde rechtsplicht ook ten aanzien van alle niet-verdragsvreemdelingen, ongeacht of zij een geldige verblijfstitel hebben of niet. Ontbreekt de rechtsplicht, dan kan niettemin bijstand verleend worden op grond van artikel 84, eerste lid, A.B.W. Wordt daartoe besloten, dan moet de bijstandverlening zo veel mogelijk op dezelfde wijze plaatsvinden als bij Nederlanders.

Dat wil zeggen dat tussen Nederlanders en vreemdelingen geen ongerechtvaardigd verschil gemaakt moet worden ten aanzien van de toepassing van het Besluit landelijke normering, de toepassing van de rijksgroepsregelingen, het voorwaarden- en sanctiebeleid, enzovoorts. De in genoemd artikellid voorkomende zinsnede "op dezelfde voet als ware hij een Nederlander" geeft dat reeds aan en de jurisprudentie van de Kroon bevestigt het.

* Omdat dit verdrag in Nederland van weinig of geen praktische betekenis is, blijft het in deze circulaire verder buiten beschouwing.

De vraag of in een concreet geval waarin geen plicht tot bijstandverlening bestaat van de kan-bepaling van artikel 84 A.B.W. gebruik gemaakt behoort te worden, behoeft geen bijzondere moeilijkheden op te leveren indien en zo lang de betrokken vreemdeling in het bezit is van een geldige verblijfstitel als bedoeld onder 1. Bij gebleken noodzakelijkheid bestaat dan tegen bijstandverlening geen bezwaar. Wanneer echter een verblijfstitel ontbreekt, zal daaraan bij de beoordeling van het individuele geval aandacht geschonken moeten worden, waarbij onder andere het doel van het verblijf van de vreemdeling en de vraag in hoeverre het bevoegde gezag op de hoogte is van dat verblijf in aanmerking dienen te worden genomen. Op dergelijke gevallen, onderscheiden in een aantal categoriën, kom ik hierna onder 3-8 terug.

Indien een niet-verdragsvreemdeling of een verdragsvreemdeling-zonder-verblijfstitel niet kan instemmen met een op zijn bijstandaanvraag genomen beslissing, kan hij geen gebruik maken van de in de A.B.W. gegeven rechtsmiddelen (bezwaar, beroep, hoger beroep) noch van artikel 45 A.B.W. (voorlopige voorziening door de voorzitter van gedeputeerde staten). Wel kan hij bij weigering van bijstand in strijd met een in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur aan de Kroon verzoeken een beslissing te nemen dat hem bijstand moet worden verleend (artikel 84, tweede lid, tweede volzin). Eventueel kan hij daarnaast aan de voorzitter van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur van de Raad van State verzoeken een voorlopige voorziening te treffen om te voorkomen dat hem een nadeel treft dat als onevenredig moet worden beschouwd in verhouding tot het met de weigering van de bijstand te dienen belang. De mogelijkheid daartoe berust op het in 1976 in werking getreden artikel 60a van de Wet op de Raad van State. Overigens is met betrekking tot de bijstandverlening aan niet-verdragsvreemdelingen van dit artikel tot dusver slechts enkele malen en met voor de betrokkenen negatief resultaat gebruik gemaakt.

Toeristen e.d.

Afzonderlijke vermelding verdienen de vreemdelingen die hier te lande slechts gedurende korte tijd verblijven, b.v. als toerist. Vreemdelingen, zowel verdragsvreemdelingen bedoeld in 2, onder A, als niet-verdragsvreemdelingen, die het voor-nemen hebben niet langer dan drie maanden c.q. slechts voor de duur van het hun verleende visum in Nederland te verblijven, behoeven in de regel niet over andere papieren te beschikken dan het voorgeschreven document voor grensoverschrijding. Aan dit ongeclausuleerde verblijf gedurende de zogenaamde "vrije termijn" (van drie maanden of de geldigheidsduur van het visum) is wèl de voorwaarde verbonden dat de vreemdeling beschikt over de nodige bestaansmiddelen, inclusief de middelen voor de bekostiging van zijn(terug)reis naar een land waar zijn toelating is ge-waarborgd (in de regel zijn eigen land). Beschikt hij daarover niet of niet meer, dan is zijn verblijf niet rechtmatig. Duurt het verblijf langer dan de "vrije termijn", dan is in elk geval een ver-blijfsvergunning vereist.

De voorwaarde dat de vreemdeling gedurende de "vrije termijn" over de nodige be-staansmiddelen dient te beschikken geldt niet voor Belgen en Luxemburgers. Ontbre-ken hun die bestaansmiddelen, dan is hun verblijf gedurende die termijn niettemin rechtmatig in de zin van de vreemdelingenwetgeving.

Dit laatste betekent echter niet dat er een rechtsplicht tot bijstandverlening bestaat. Het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, waaronder ook Belgen en Luxemburgers vallen, verplicht namelijk ingevolge artikel 1, juncto

artikel 11(a) alleen tot bijstandverlening, wanneer ten aanzien van de betrokken verdragsvreemdeling een Nederlandse "verblijfs- of soortgelijke andere vergunning" van kracht is. Aangezien onderdanen van verdragslanden die slechts gedurende de "vrije termijn" hier zullen verblijven, in het algemeen wel de beschikking (moeten) hebben over de voorgescreven grensoverschrijdingsdocumenten maar niet in het bezit zijn van een Nederlandse verblijfs- of een andere soortgelijke door het bevoegde gezag verstrekte vergunning, heeft bedoeld verdrag voor hen geen enkele betekenis.

Aan toeristen-zonder-geld behoort in het algemeen geen bijstand verleend te worden (zie ook 8, eerste alinea). Zij verblijven hier onrechtmatig - Belgen en Luxemburgers daargelaten - en dienen het land terstond te verlaten. Indien zij de terugreis niet kunnen bekostigen uit financiële hulpbronnen in hun eigen land (eigen middelen of die van b.v. familie, reisorganisatie, overheid of met hulp van hun consul) kunnen zij zich wenden tot de vreemdelingenpolitie. Dit ligt anders bij b.v. een plotselinge opname in een Nederlands ziekenhuis. Terugkeer naar eigen land is dan niet terstond mogelijk. Of in een dergelijk geval bijstand verleend wordt, zal mede afhangen van de zo juist bedoelde financiële hulpbronnen, waartoe uiteraard ook een ziektekosten verzekering gerekend moet worden. Een wettelijke verplichting tot bijstandverlening bestaat echter ook dan niet, noch uit hoofde van het Europees Verdrag noch uit hoofde van de A.B.W. (artikel 1 juncto artikel 84). Het imperatieve artikel 10 A.B.W. doet hieraan geen afbreuk, daar dit artikel de in artikel 1 bedoelde Nederlander betreft, alsmede die vreemdeling die onder de werking van een verdrag valt. Dit laatste is, zoals reeds opgemerkt, niet het geval met een toerist-zonder-geld, zodat artikel 10 met zijn dwingende karakter niet op hem toegepast behoort te worden.

4. Buitenlandse werknemers

Aan een legaal hier verblijvende buitenlandse werknemer die werkloos is geworden en geen afspraak (meer) heeft op W.W.- of W.W.V.-uitkering, kan op dezelfde wijze bijstand worden verleend als aan een Nederlander die al of niet onvrijwillig werkloos is.

De bijstand kan zonder meer worden voortgezet zo lang de betrokkene zijn verblijfsvergunning behoudt. Een dergelijke vergunning kan worden ingetrokken of niet verder verlengd, wanneer niet meer wordt voldaan aan de aan de verstrekking van een verblijfsvergunning ten grondslag liggende voorwaarde: het verrichten van arbeid in loondienst. Intrekking is ook mogelijk als de betrokkene niet (meer) voorziet in de bestaanskosten. Van deze door de Vreemdelingenwet geboden mogelijkheden wordt echter slechts een beperkt gebruik gemaakt. Ten aanzien van onvrijwillig werkloos geworden vreemdelingen wordt in het algemeen de beleidslijn gevolgd, dat de verblijfsvergunning doorloopt gedurende de gehele lopende jaarperiode, terwijl daarna zelfs nog één verlenging van de geldigheidsduur volgt van maximaal één jaar. Wanneer pogingen tot het verkrijgen van werk, al dan niet met behulp van de g.a.b.'s, alsdan nog niet tot resultaat hebben geleid, wordt in de regel van verdere verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning afgezien. Dit betekent het einde van het verblijfsrecht. Het verblijf zelf kan echter daarna nog enige tijd worden toegestaan, b.v. wanneer de betrokkene gebruik maakt van de hem door de vreemdelingenwetgeving geboden rechtsmiddelen (zie 7).

5. Bijstand aan toegelaten vluchtelingen en asielgerechtigden

In bijlage B wordt een uiteenzetting gegeven over de organisatie van de hulpverlening aan die vreemdelingen, die de status van toegelaten vluchteling (A-status) of van asielgerechtigde (B-status) verkregen hebben. Voor wat betreft de bijstand geldt het volgende.

5.1. Bijstand aan toegelaten vluchtelingen (zie bijlage A sub d).

Toegelaten vluchtelingen (A-status) worden voor wat de toepassing van de A.B.W. betreft, volledig met Nederlanders gelijkgesteld, dat wil zeggen dat zij op dezelfde voet als dezen recht op bijstand hebben, alsmede de bevoegdheid tot gebruikmaking van de rechtsmiddelen en van de mogelijkheid een verzoek in te dienen om een voorlopige voorziening ex artikel 45 van de A.B.W. Dit geldt zowel voor uitgenodigde als voor spontane vluchtelingen. Uitgenodigde vluchtelingen hebben echter geen behoefte aan bijstand, zolang zij nog niet definitief gehuisvest zijn (zie bijlage B).

5.2. Bijstand aan asielgerechtigden

Zoals in bijlage B nader is uiteengezet, zijn asielgerechtigden (B-status) géén vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag. Voor hen geldt derhalve de regel van artikel 94, eerste lid, A.B.W. dat bijstand kan worden verstrekt zonder dat daartoe een rechtsplicht bestaat. Wanneer de asielgerechtigde echter onderdaan is van een land, dat partij is bij het Europees Verdrag betreffende sociale en medische bijstand, is er - uit hoofde van dit verdrag - wél sprake van een rechtsplicht tot bijstandverlening en wordt de betrokkene voor wat betreft de toepassing van de A.B.W. gelijkgesteld met een Nederlander.

6. Bijstand aan vreemdelingen over wier verblijf overleg gaande is

Het gaat hierbij in de regel om speciale groepen vreemdelingen of individuele personen, over wie veelal reeds het nodige overleg plaatsvindt tussen de betrokken overheden.

Als voorbeeld kan worden genoemd de opvang van groepen zigeuners.

Ten aanzien van hulp- en bijstandverlening aan deze specifieke categorieën vreemdelingen kunnen geen algemene richtlijnen gegeven worden.

7. Bijstand aan vreemdelingen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel, doch wier verblijf bekend is bij het bevoegde gezag.

Naast de reeds genoemde categorieën van vreemdelingen zijn er vreemdelingen die (nog) niet of niet langer over een geldige verblijfstitel beschikken, doch wier verblijf bekend is bij het bevoegde gezag (Ministerie van Justitie of plaatselijke vreemdelingendienst). Het gaat hier om vreemdelingen die in beginsel uitgewezen kunnen of moeten worden, maar van wie de uitzetting niet zal plaatsvinden of om enige reden nog niet heeft plaatsgevonden. De belangrijkste gevallen, waarin blijkens richtlijnen van het Ministerie van Justitie uitzetting ook niet of voorlopig nog niet mag plaatsvinden, zijn:

a. het bevoegde gezag heeft nog niet de vereiste last tot uitzetting gegeven;

- b. de aan een vreemdeling te gunnen "redelijke termijn" (waarbinnen hij het land moest hebben verlaten) is nog niet verstreken;
- c. het is de vreemdeling toegestaan in Nederland te verblijven hangende de beslissing op een door hem ingediend verzoek tot verkrijging van een vergunning tot verblijf of een vergunning tot vestiging of om toelating als vluchteling dan wel tot verlenging van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning;
- d. de vreemdeling heeft naar aanleiding van een afwijzende beschikking of van de intrekking van zijn vergunning of toelating een schorsend verzoek om herziening of een beroep bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State ingediend, en op dat verzoek of dat beroep is nog niet beslist;
- e. de verwijdering van een vreemdeling is in verband met de gezondheids-toestand van hemzelf of van een van zijn gezinsleden niet verantwoord.

Zoals mede uit deze opsomming blijkt, gaat het in deze paragraaf steeds om vreemdelingen die om uiteenlopende redenen door het bevoegde gezag feitelijk ongemoeid worden gelaten en derhalve voorlopig hier te lande kunnen verblijven, ook al beschikken zij (nog) niet of niet langer over een geldige verblijfstitel.

In de onder b tot en met e aangegeven gevallen blijkt dit uit een gedateerde aantekening voorzien van een dienststempel in het identiteitspapier (b.v. paspoort of identiteitspapier als bedoeld in bijlage A) van de vreemdeling of op een aan hem verstrekt inlegblad.

Het is redelijk en billijk dat aan de onder deze paragraaf vallende vreemdelingen zo nodig bijstand wordt verleend.

Uit enkele uitspraken van de Kroon blijkt, dat het weigeren van bijstand in dergelijke gevallen in strijd wordt geacht met in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur.

Bijstandverlening is echter in de regel eerst dan mogelijk wanneer de vreemdeling aantoont dat zijn verblijf bij het bevoegde gezag bekend is. Ook hier wordt de hoofdregel gevolgd, dat de gemeenten zichzelf op de hoogte kunnen en moeten stellen van de status van de vreemdeling.

Indien de al of niet door een raadsman bijgestane vreemdeling meedeelt dat zijn verblijf bij het bevoegde gezag bekend is, doch dat zelf niet kan bewijzen, zal de gemeente met hem kunnen overleggen over de vraag of hij ter verkrijging van dat bewijs zelf contact met de vreemdelingendienst zal leggen (indien hij daartoe bereid en in staat is) dan wel dat de gemeente dit zal doen (als hij dit liever heeft). Indien geen verificatie mogelijk blijkt, moet de vreemdeling als voluit illegaal beschouwd worden.

Ik merk nog op dat de inschakeling van een raadsman ook voor de gemeente van nut kan zijn. Het kan dan ook aanbeveling verdienen de vreemdeling te adviseren via het Bureau van rechtshulp alsnog een raadsman te zoeken.

8. Bijstand aan illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen

Als gevolg van de liberalisering en intensivering van het grensoverschrijdende personenverkeer, welke een "sluitend" grensbewakingsstelsel onmogelijk maken, en het noodzakelijkerwijze beperkte binnenlandse vreemdelingentoezicht is het voor vreemdelingen mogelijk ongevraagd en ongeweigerd Nederland binnen te komen.

Hun verblijf is bij het bevoegde gezag onbekend en zij hebben ook niet het voornemen te pogen de beschikking over een geldige verblijfstitel te krijgen. Een dergelijk verblijf hier te lande is in strijd met de wet.

Verlening van bijstand bevordert een dergelijk illegaal verblijf en doorkruist derhalve de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Om die reden is het

In het algemeen onjuist aan illegaal hier verblijvende vreemdelingen, illegaal hier verblijvende werkloze buitenlandse werknemers uiteraard daaronder begrepen, bijstand te verlenen ingevolge de A.B.W.

Indien de illegale vreemdeling zich echter, na door u daarheen verwezen te zijn, bij de vreemdelingendienst heeft aangemeld met verzoek om een geldige verblijfstitel en hem hangende zijn verzoek voorlopig verblijf wordt toegestaan, kan hem bijstand worden verleend, mits de aanmelding door u is geverifieerd. Door die aanmelding komt hij immers in feite tot de onder 7 bedoelde categorie te behoren. De verificatie kan plaatsvinden door na te gaan of in het grensoverschrijdingsdocument een stempel of inlegvel is aangebracht als bedoeld onder 7. Heeft de betrokkene zulk een stempel niet verkregen of is hij zelfs niet in het bezit van een grensoverschrijdingsdocument, dan kan zijn mededeling dat hij zich bij de vreemdelingendienst heeft gemeld, eenvoudig geverifieerd worden door het vragen van een bevestiging van die zijde. Daarbij kan dan tevens blijken of de betrokkene, ofschoon hem niet uitdrukkelijk is toegestaan hier hangende de beslissing op zijn verzoek te verblijven, voorlopig toch feitelijk ongemoeid gelaten zal worden. Zodra een wel verkregen stempel of inlegvel ouder is dan zes maanden, is er reden bij de vreemdelingenpolitie met medeweten van de betrokkene te informeren of de beslissing reeds genomen is. In de gevallen waarin de vreemdeling niet naar categorie 7 overgaat blijft de regel van kracht dat aan illegalen geen bijstand wordt verleend.

Toch kunnen zich soms wel eens omstandigheden voordoen, die bijstand aan een hier te lande illegaal verblijvende vreemdeling rechtvaardigen. De formulering van artikel 84, eerste lid A.B.W. verzet zich daartegen niet. Die bijstandverlening moet evenwel, mede gelet op het individualiseringsbeginsel van de A.B.W., beperkt blijven tot heel bijzondere (nood)gevallen waarin, na een zorgvuldige individuele afweging, een weigering van bijstand onmiskenbaar in strijd zou blijken te zijn met in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur. Voorts mag een dergelijke bijstandverlening geen afbreuk doen aan de eis van een evenwichtige samenhang tussen het bijstandsbeleid en het vreemdelingenbeleid. Het is daarom van belang de eventuele verlening van bijstand - binnen de nauwe grenzen zoals zij hiervoren zijn omschreven - ook te bezien in het licht van het perspectief dat de vreemdeling in Nederland heeft of niet heeft. Het is niet juist een eenmaal begonnen bijstandverlening telkens te verlengen zonder de vreemdelingendienst van het bijzondere individuele (nood)geval op de hoogte te stellen (al dan niet met vermelding van de naam). Ook in het belang van de vreemdeling zelf moet in een dergelijk geval een goed overleg tussen de betrokken partijen (g.s.d./secretaris-afdeling sociale zaken, vreemdelingendienst, Ministerie van Justitie) tot stand komen, waarbij enerzijds gestreefd moet worden naar een humanitair verantwoorde oplossing, die niet in strijd behoeft te komen met het algemeen belang, en waarbij anderzijds ongerechtvaardigde verwachtingen van de vreemdeling kunnen worden voorkomen. Het spreekt vanzelf dat ook door de vreemdeling, eventueel bijgestaan door zijn raadsman, aan een dergelijk overleg deelgenomen moet kunnen worden. Zo nodig zou u ter verkrijging van deskundig advies ook contact kunnen opnemen met een instantie genoemd in bijlage D.

9. Enkele bijzondere onderwerpen

9.1. Surinamers

Het is vaak moeilijk vast te stellen of een voormalig rijksgenoot een Nederlander van Surinaamse herkomst is dan wel een Surinamer - dus een vreemdeling - die na 25 november 1975, de datum van het onafhankelijk worden van Suriname, naar Nederland is gekomen of, toen reeds in Nederland zijnde, voor de Surinaamse nationaliteit heeft geopteerd.

Voorts is het niet altijd eenvoudig de geldigheid van de verblijfstitel te beoordelen en/of de juistheid van het verblijfsadres vast te stellen. Deze moeilijkheden worden veelal veroorzaakt of verder vergroot, doordat de betrokkene het voorgeschreven contact met de vreemdelingendienst niet legt, terwijl voorts de aanmelding bij het plaatselijke bevolkingsregister soms niet of niet tijdig plaatsvindt.

Bovendien blijkt het voor te komen, dat een voormalige rijksgenoot van Surinaamse nationaliteit - tijdelijk overigens - zowel een Nederlands als een Surinaams paspoort heeft.

Het is niet mogelijk gebleken voor alle zich in deze voordoende gevallen en problemen richtlijnen, respectievelijk oplossingen te geven. Toch zal het met het oog op een juiste uitvoering van de A.B.W. nodig zijn, dat u over zo betrouwbaar mogelijke gegevens kunt beschikken.

Voor de vaststelling van het juiste verblijfsadres en van de nationaliteit lijkt het de aangewezen weg - in de praktijk wordt deze werkwijze hier en daar al gevolgd - dat bij elke eerste aanvraag om bijstand van een voormalige rijksgenoot de verstrekte gegevens worden geverifieerd bij het plaatselijke bevolkingsregister, ook al mocht de betrokkene een Nederlands paspoort hebben getoond. Wanneer daar blijkt dat de verstrekte gegevens juist zijn en de betrokkene de Nederlandse nationaliteit bezit, kan de aanvraag om bijstand op de gebruikelijke wijze worden afgewikkeld. Heeft de bijstandaanvrager de Surinaamse nationaliteit, dan dient aan toepassing van artikel 84, eerste lid, van de A.B.W. vooraf te gaan een onderzoek naar de geldigheid van de verblijfstitel. Blijkt dat de betrokkene niet of nog niet over een geldige verblijfstitel beschikt, dan dienen de paragrafen 7 en 8 in acht genomen te worden.

Indien blijkt, dat de door de bijstandaanvrager verstrekte gegevens niet juist zijn of er redenen zijn de juistheid ervan te betwijfelen, dan wel wanneer het bevolkingsregister geen gegevens over de betrokkene heeft of kan verkrijgen, dient na overleg met dat bevolkingsregister, contact te worden opgenomen met de aanvrager. Daarbij wordt hem dan de gelegenheid gegeven aan de hand van geldige papieren alsnog de juiste gegevens te verstrekken over zijn verblijfsadres en zijn nationaliteit. Indien nodig wordt de betrokkene alsnog verwezen naar het plaatselijke bevolkingsregister. Zo lang niet vaststaat of hij een verblijfstitel heeft, wordt gehandeld als had hij geen verblijfstitel (paragrafen 7 en 8).

Tenslotte verdient het in geval van bijstandverlening aanbeveling aan het bevolkingsregister te verzoeken van een eventueel vertrek van de betrokkene uit de gemeente - wat zich in de parktijk vaak voordoet - terstond mededeling te doen. Zulks ter voorkoming van na dat vertrek ten onrechte voortgezette bijstandverlening.

9.2. Bijstand en garanten

Het komt voor dat een verzoek van een vreemdeling om een vergunning tot verblijf wordt ingediend op instigatie of met adhesie van een in Nederland gevestigde persoon of instelling. Veelal wordt daarmee beoogd de toelating te verkrijgen van niet-Nederlandse familieleden, b.v. de ouders van een vreemdeling die met een Nederlander is gehuwd. Maar ook andere oogmerken komen voor, b.v. van culturele aard. Vaak staat evenwel niet op voorhand vast, of is het zelf twijfelachtig, of de betrokken vreemdeling door eigen inkomsten in zijn onderhoud zal kunnen voorzien. Het humanitaire karakter of het culturele doel dat met de toelating wordt beoogd, kan nochtans aanleiding zijn deze verzoeken in welwillende overweging te nemen. Uiteraard dient dan wel te worden voorkomen dat vreemdelingen als hier bedoeld door hun toelating in Nederland ten laste van de gemeenschap zouden komen. In dergelijke gevallen wordt ter dekking van dit risico aan de vergunning tot verblijf die aan de vreemdeling wordt verleend, het voorschrift verbonden ervoor te zorgen dat een derde - meestal de in Nederland gevestigde persoon of instelling die het verzoek om toelating heeft ondersteund - zich financieel voor de betrokken vreemdeling garant stelt door afgifte van een schriftelijke garantverklaring. Tenzij daaruit anders blijkt, houdt deze verklaring in dat de garant instaat voor alle kosten, die voortvloeien uit het verblijf van de betrokken vreemdeling en uit diens eventuele (terug)reis naar een land waar zijn toelating is gewaarborgd, zodat deze kosten niet ten laste van de Staat of van andere openbare lichamen komen of blijven. De verblijfsvergunning wordt niet afgegeven, indien en zolang de vereiste garantieverklaring niet overgelegd is. Indien een garant zijn verplichtingen niet of onvoldoende nakomt en ook geen nieuwe garant kan worden gevonden, kan de verleende vergunning eventueel weer worden ingetrokken.

Voor relevante bepalingen in de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit wordt verwezen naar bijlage C.

Van een aan een verblijfsvergunning verbonden voorschrift tot zekerheidsstelling in de vorm van een garantverklaring blijkt niet uit het verblijfsdocument of uit het desbetreffende stempel in het paspoort, doch uit de aan de vreemdeling uitgereikte kennisgeving van de beschikking waarbij hem de vergunning tot verblijf met het daaraan verbonden voorschrift werd verleend. Dit is van belang, indien een bijstandaanvraag is ingediend door een vreemdeling van wie bij het op die aanvraag volgende onderzoek blijkt dat hij des tijds bij zijn binnenkomst in Nederland, hoewel geen bestaansbron voorhanden was, toch in het bezit van een verblijfsvergunning gesteld werd.

Het ligt alsdan in de rede hem niet alleen te vragen naar de verblijfsvergunning, doch ook naar bedoelde kennisgeving.

Kan geen kennisgeving worden getoond, omdat deze in het ongereede geraakt of om andere redenen niet meer in het bezit van de vreemdeling is, dan kan bij

de vreemdelingendienst een afschrift daarvan worden gevraagd, alsook een afschrift van de garantverklaring zelf. Is de betrokken vreemdeling zich van het bestaan van zulk een verklaring niet (meer) bewust - hetgeen in de praktijk meermalen voorkomt - dan kan de vreemdelingendienst uiteraard ook uitsluitel geven over het al dan niet bestaan daarvan.

Indien voor het verblijf van de vreemdeling in Nederland een garantverklaring is afgegeven, dient eerst de aansprakelijkheid uit de garantverklaring te worden geëffectueerd.

Gelet op doel en strekking van de garantverklaring, dient deze immers te worden aangemerkt als een voorliggende bestaansmogelijkheid voor de betrokken vreemdeling.

Uitgangspunt behoort dan ook te zijn, dat in dergelijke gevallen geen bijstand wordt verleend. Aangezien garantverklaringen een geldigheidsduur hebben van tien jaar, kan een aanvraag om bijstand wel ingewilligd worden, wanneer de garantverklaring tien jaar geleden of eerder is afgegeven.

Ik realiseer mij evenwel, dat in de praktijk moeilijkheden kunnen ontstaan, zodra de garant niet (meer) in staat of bereid is, zijn verplichtingen jegens de betrokken vreemdeling na te komen. Het lijkt mij niet billijk de cliënt dan zonder meer de gevraagde bijstand te onthouden.

Anderzijds moet zoveel mogelijk worden voorkomen dat de bepalingen van de Vreemdelingenwet c.a. inzake de garantverklaringen worden gefrustreerd door het verlenen van bijstand. In elk geval ware aan de vreemdeling uit een oogpunt van voorlichting mede te delen dat het gevolg van het ontvangen van bijstand kan zijn dat hem geen verder verblijf in Nederland zal worden toegestaan. Verder ware door u als volgt te handelen.

- a. Wanneer het voor u na enig onderzoek vaststaat, dat een garant inderdaad niet langer in staat is zijn verplichtingen uit hoofde van de garantverklaring na te komen, wordt, indien daartoe ook overigens voldoende aanleiding bestaat, voorlopig bijstand verleend. Daarbij wordt de garant, eventueel door tussenkomst van de betrokken vreemdeling, erop gewezen dat hij zich in het belang van de vreemdeling tot de Minister van Justitie of tot de vreemdelingenpolitie dient te wenden met een verzoek de draagwijdte van de garantverplichting in overeenstemming te brengen met zijn financiële omstandigheden, c.q. hem van die verplichting te ontheffen. Tegelijkertijd wordt het ontstane onvermogen van de garant aan de vreemdelingendienst bevestigd. Blijkt vervolgens op het ingediende verzoek gunstig te zijn beslist, c.q. niet tot uitwijzing van de vreemdeling te worden overgegaan, dan wordt de aanvankelijk voorlopig verleende bijstand voortgezet zo lang dat nodig is.
- b. Ook in de gevallen waarin de garant wel in staat moet worden geacht maar niet bereid wordt bevonden zijn garantieverplichting na te komen, wordt aan de vreemdeling zo nodig bijstand verleend. Tegelijkertijd wordt ter effectivering van de garantieverklaring, eventueel door tussenkomst van de vreemdelingenpolitie, de bemiddeling van het Ministerie van Justitie ingeroepen. Mislukt deze bemiddeling, dan wordt de bijstandverlening voortgezet in afwachting van eventuele verdere stappen van de Minister van Justitie, welke niet genomen worden dan na verkregen advies van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, die daartoe het oordeel van de gemeente inwint.

Indien toepassing van het vorenstaande in een voorkomend geval niet tot een billijke oplossing kan leiden, verzoek ik u, daarvan mededeling te doen aan de provinciale bijstandscounselant in uw provincie.

Overigens wijs ik u er nog op dat voor u als openbaar lichaam in de zin van de garantverklaring - waarin deze term altijd gehanteerd wordt - de mogelijkheid bestaat een vordering op de garant in te stellen. Dit kan echter, omdat een dergelijke (verhaals)vordering niet op de A.B.W. gebaseerd kan worden, uitsluitend een civiele vordering zijn.

9.3. De Wet arbeid buitenlandse werknemers (W.a.b.w.)

In verband met artikel 3, eerste lid, A.B.W. is het voor u van belang te weten wat over de inschakeling van vreemdelingen in de arbeid bepaald wordt in de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Stb. 1978, 737, inwerkingtreding: 1 november 1979). Ingevolge artikel 4 van deze wet is het een werkgever verboden een vreemdeling arbeid te doen verrichten zonder een tewerkstellingsvergunning van de Minister van Sociale Zaken. Een dergelijke vergunning moet door de werkgever en de vreemdeling gezamenlijk aangevraagd worden bij het Gewestelijk Arbeidsbureau in de regio waar de vreemdeling wil gaan werken.

Een vergunning kan dus pas aangevraagd worden als een werkgever de vreemdeling in dienst wil nemen. De naam van de werkgever moet trouwens in de vergunning vermeld worden.

Het aanvragen van een vergunning heeft echter geen zin als de vreemdeling niet bovendien in het bezit is van een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfsvergunning, althans een aanvraag daartoe heeft ingediend (artikel 5 derde lid, onder b, van de W.a.b.w.). Een uitsluitend voor andere doeleinden afgegeven of aangevraagde verblijfsvergunning (b.v. voor studie-doeleinden) is niet voldoende.

Een aanvraag om een tewerkstellingsvergunning kan derhalve ingediend worden wanneer

- een werkgever bereid is de vreemdeling in dienst te nemen en
- de vreemdeling een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid aangevraagd of reeds verkregen heeft.

De beslissing op een aanvraag om een tewerkstellingsvergunning dient in het algemeen binnen 30 dagen genomen te worden. De mogelijkheid bestaat dat de beslissing op het verzoek om een verblijfstitel langer op zich laat wachten. Wordt een aangevraagde verblijfsvergunning vervolgens geweigerd, dan wordt een intussen verleende tewerkstellingsvergunning weer ingetrokken. Wanneer de vreemdeling, hangende de aanvraag om een verblijfsvergunning niet wordt uitgezet, zal hij de arbeid waarvoor reeds een tewerkstellingsvergunning werd afgegeven, kunnen aanvragen.

De werkloze vreemdeling zal het in het algemeen zonder de bemiddeling van het arbeidsbureau moeten stellen indien hij geen verblijfsvergunning heeft. Het arbeidsbureau mag namelijk slechts tot inschrijving en bemiddeling overgaan, indien het verblijf geregeld is en de vreemdeling toestemming heeft hier te lande arbeid te verrichten (dit geldt niet voor E.E.G.-onderdanen, verdragsvluchtelingen en enige andere uitzonderingen).

De W.a.b.w. opent evenwel de mogelijkheid om een vreemdeling te werk stellen

hangende een beroepsprocedure omtrent zijn verblijfstitel, voor zover en zolang hij hangende die procedure niet wordt uitgezet. In een dergelijk geval kan hij gedurende die periode dus ok bij het g.a.b. worden ingeschreven en bemiddeld.

Uit het voorgaande volgt dat het ontbreken van een voor arbeid geldige verblijfsvergunning - anders dan tot nu toe - geen beletsel behoeft te zijn voor het stellen van de in artikel 3 A.B.W., eerste lid, A.B.W. bedoelde voorwaarden tot inschakeling in de arbeid van vreemdelingen als bedoeld in paragraaf 7 van deze circulaire. Deze voorwaarden zullen in voorkomende gevallen niet alleen gericht dienen te zijn op het zelf zoeken van arbeid, maar ook op het aanvragen van een (eventueel tijdelijke) tewerkstellingsvergunning en op inschrijving bij het arbeidsbureau zodra dit mogelijk wordt.

Tenslotte wijs ik er nog op dat een tewerkstellingsvergunning in het geheel niet nodig is als de betrokken vreemdeling in het bezit is van een in artikel 3 W.a.b.w. bedoelde verklaring van de Minister van Sociale Zaken. Deze wordt aan hem afgegeven als hij gedurende een ononderbroken tijdvak van drie jaar rechtmatig een op het verwerven van inkomen gerichte activiteit in Nederland heeft uitgeoefend zonder zich nadien in het buitenland gevestigd te hebben.

10. De contacten tussen de Vreemdelingendienst en de G.S.D.

In de inleiding is reeds gezegd, dat de gemeente als uitvoerder van de A.B.W. zelf de status en de verblijfstitel van de vreemdeling moet onderzoeken. Wanneer dit niet mogelijk blijkt, zal de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de vreemdeling gelegd worden. Dat wil zeggen dat hij zal worden uitgenodigd zich zelf tot de vreemdelingendienst te wenden. Dit kan slechts achterwege blijven in de in paragraaf 8 bedoelde uitzonderlijke gevallen waarin de gemeente aan een illegaal in Nederland verblijvende vreemdeling bijstand verleent en dan met de restrictie die in die paragraaf is aangegeven

Het waarborgen van de privacy van de vreemdeling en de bevordering van een zo goed mogelijke vertrouwensrelatie tussen hem en de uitvoerders van de A.B.W. brengt mee dat tussen deze laatste en de vreemdelingendienst geen ongevraagde systematische uitwisseling van gegevens plaatsvindt. In verband hiermee lijkt het mij niet juist, wanneer bijvoorbeeld een g.s.d. aan een vreemdelingendienst automatisch mededeling zou doen van aan een vreemdeling verleende bijstand. Het komt mij echter evenzeer niet juist voor wanneer door een g.s.d. geweigerd zou worden aan een vreemdelingendienst mee te delen dat aan een door laatstgenoemde dienst met name genoemde vreemdeling bijstand wordt verleend. Uiteraard blijven contacten met de vreemdelingendienst nodig - ook al ter controle in bijzondere gevallen.

Ik zou er tenslotte nog voor willen pleiten, dat de betrokken vreemdeling niet alleen tevoren over eventuele oontacten tussen de uitvoerders van de A.B.W. en de vreemdelingendienst wordt ingelicht, zodat hij de gelegenheid krijgt zich daarover uit te spreken, maar ook dat hij zoveel mogelijk bij de contacten wordt betrokken, zo nodig bijgestaan door een tolk, een advocaat of een andere deskundige persoon of instelling.

11. Beleidsvoetsing

Zoals in de inleiding is meegedeeld, komt de circulaire van de toenmalige Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk van 1 juli 1971 te vervallen. Dit betekent dat daarmee tevens een eind komt aan de inzending uwerzijds van de zogenaamde vreemdelingenstaten. De inzending van deze inlichtingenstaten wordt vervangen door beleidsvoetsing door de bijstandsconsulenten.

In het kader van deze voetsing zullen de bijstandsconsulenten periodiek en systematisch gegevens verzamelen over het door de gemeenten met betrekking tot vreemdelingen gevoerde bijstandsbeleid. Waar nodig zal een en ander met behulp van dossieronderzoek worden gecompeteerd. Wanneer een zodanig dossieronderzoek plaatsvindt, zal het er uiteraard alleen om gaan nadere informatie te verwerven over het door de gemeente gevoerde beleid en niet over de gevallen als zodanig. Het ligt dan ook niet in de bedoeling gegevens uit deze dossiers aan andere overheidsinstanties mede te delen.

Indien overigens bij u bepaalde vragen of problemen bestaan over de bijstandverlening aan vreemdelingen of over deze circulaire, dan adviseer ik u ter zake contact op te nemen met de provinciale bijstandsconsulent. Betreft het specifiek het vreemdelingenbeleid, dan kunt u zich wenden tot het Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenzaken (zie bijlage D).

Een afschrift van deze circulaire zal worden gezonden aan het Nederlands Centrum Buitenlanders te Utrecht, de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland te Amsterdam en - door tussenkomst van het Ministerie van Justitie - aan de Hoofden van de plaatselijke vreemdelingendiensten. Van de begeleidende brief van het Ministerie van Justitie gaat te uwer informatie een afschrift hierbij (zie bijlage E).

De Staatssecretaris van Cultuur,
Recreatie en Maatschappelijk Werk


(J.G. Kraaijeveld-Wouters).

BIJLAGEN

behorende bij de circulaire van : 1979 1979,
kenmerk BW-3D-XX, U 74677 I -No.

Bijlage A.

Verblijfstitels

Tot de geldige verblijfstitels behoren:

- a. een vergunning tot verblijf (identiteitspapier van lichtgroene kleur, model D, of een stempel in het paspoort);
- b. een verblijfskaart van een onderdaan van een lidstaat der E.Z.G. (identiteitspapier van blauwe kleur, model E);
- c. een vergunning tot vestiging (identiteitspapier van gele kleur, model A);
- d. een toelating als vluchteling (identiteitspapier van rose kleur, model B);
- e. verblijf voor onbepaalde duur (blijkend uit een identiteitspapier van lichtblauwe kleur, model C).

Omtrent enkele van deze verblijfstitels volgen hieronder enige aanvullende notities.

Ad a.

Bij een verblijf van meer dan drie maanden gelat in het algemeen de regel, dat een verblijfsvergunning is vereist. Een dergelijke vergunning is één jaar geldig, doch kan telkens voor een jaar worden verlengd. Bovendien kunnen aan de vergunning beperkingen worden gesteld, die verband houden met het doel van het verblijf (bv. het verrichten van arbeid, verblijf bij een bepaalde persoon, het volgen van een studie, enz.), en voorschriften worden verordonden, onder meer tot het stellen van zekerheid. Het model D is voorzien van de letter A, wanneer de houder ervan een asielgerechtigde (B-status) is.

Ad c.

Een vestigingsvergunning kan worden aangevraagd na een rechtmatig verblijf hier te lande van tenminste vijf jaar. Een dergelijke vergunning wordt niet verleend, indien niet redelijkerwijs wordt gewaarborgd dat de vreemdeling duurzaam zal kunnen beschikken over de nodige bestaansmiddelen. Wanneer deze vergunning is verleend, kan deze - zults in tegenstelling tot de verblijfsvergunning - niet worden ingetrokken op grond van het ontbreken van bestaansmiddelen. Na een rechtmatig verblijf van tien jaar kan een vestigingsvergunning niet meer worden geweigerd op grond van het ontbreken van de nodige bestaansmiddelen.

Ad e.

Het gaat hierom een verblijf van onbepaalde duur dat na één jaar rechtmatig verblijf van rechtswege is toegestaan aan vreemdelingen die deel uitmaken van het gezin van:

- een Nederlander of een Nederlandse;
- een houder/houdster van een vestigingsvergunning, of
- een als vluchteling toegelaten vreemdeling(e).

Bijlage B

Vluchtelingen en asielverrechtigden.

In deze bijlage wordt in vogelvlucht een overzicht gegeven van de organisatie van de hulpverlening en de mogelijkheden tot bijstandverlening aan:

1. vluchtelingen (A-status);
2. asielgerechtigden (B-status).

Vooraf wordt opgemerkt dat het Ministerie van Justitie al sedert enige tijd de gedragslijn volgt dat beslissingen betreffende tot een van deze twee categorieën behorende vreemdelingen via de Directie Bijstandszaken in afschrift worden toegezonden aan de betrokken gemeentelijke sociale diensten of secretarie-afdelingen voor sociale zaken.

Op die manier wordt bereikt dat aan de uitvoerders van de A.B.W. zo spoedig mogelijk de nodige duidelijkheid kan worden verschaft over de status van deze vreemdelingen.

1. Toegelaten vluchtelingen (verdragsvluchtelingen).

Vluchtelingen als bedoeld in artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag van Genève die in verband daarmee tevens ingevolge artikel 15 van de Vreemdelingenwet door de Minister van Justitie als vluchteling zijn toegelaten, zijn die vreemdelingen die zich uit gegronde vrees voor vervolging wegens hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of het hebben van een bepaalde politieke overtuiging, buiten hun land bevinden en daarheen niet kunnen of willen terugkeren.

Hun toelating als vluchteling en de daaraan verbonden speciale verblijfstitel hebben in beginsel een onbeperkte geldigheidsduur. Deze "verdragsvluchtelingen" worden - zoals reeds in de circulaire onder 5.1 is vermeld - voor wat de toepassing van de A.B.W. betreft volledig met Nederlanders gelijkgesteld, d.w.z. dat zij recht op bijstand hebben, alsmede de bevoegdheid tot gebruikmaking van de rechtsmiddelen en tot indiening van een verzoek om een voorlopige voorziening ex artikel 45 van de A.B.W. Zij worden onderscheiden in:

1. door de regering uitgenodigde vluchtelingen,
en
2. spontane vluchtelingen.

Dit onderscheid is vooral van belang met het oog op de organisatie van de eerste opvang en begeleiding.

- 1.1. Uitgenodigde vluchtelingen (bv. Oegandezen, Chilenen en Vietnamezen) worden in de regel centraal opgevangen en voor kortere of langere duur ondergebracht in speciale centra (flats, (contract)pensions of hotels). De hieraan verbonden kosten worden door het rijk gedragen. Al naar gelang hun omstandigheden - zelfstandige huisvesting in een flat,

onderbrenging in een hotel of pension - ontvangen de vluchtelingen vanwege dit ministerie (Afdeling Welzijn Buitenlanders) een uitkering voor levensonderhoud, resp. een uitkering voor persoonlijke behoeften, een en ander zoveel mogelijk naar analogie van het Besluit landelijke normering en rekening houdend met het feit dat bepaalde uitgaven niet behoeven te worden gedaan.

Het ten behoeve van de opvang van vluchtelingen gesubsidieerde particulier initiatief draagt, in nauw overleg met de gemeenten zorg voor de definitieve huisvesting. De kosten van woninginrichting, woninghuur voor de eerste maand en andere bijkomende kosten worden eveneens nog door het rijk gefinancierd. Voor de kosten van woninginrichting ontvangen de vluchtelingen een lening. Van de komst van het desbetreffende gezin wordt de gemeente van vestiging steeds tevoren door dit ministerie bericht gezonden.

Vanaf het tijdstip van hun definitieve vestiging wordt de materiële hulpverlening door het rijk beëindigd en kunnen deze vluchtelingen, zo nodig, een beroep doen op de mogelijkheden van de A.B.W.

Ten slotte zij nog vermeld dat deze vluchtelingen geacht mogen worden vanaf de eerste verblijfsdag hier te lande over een geldige verblijfstitel te beschikken. Dat wil zeggen dat deze vluchtelingen, hoewel hun de definitieve beschikking(en) nog moeten worden uitgereikt, in de regel geacht mogen worden vanaf de eerste verblijfsdag de status te hebben van "toegelaten vluchteling". Dit houdt tevens in dat deze vluchtelingen vanaf de eerste verblijfsdag hier te lande geacht kunnen worden verdragsvluchteling te zijn.

- 1.2. Spontane vluchtelingen (Bulgaren, Syriërs, Ethiopiërs e.a.) die individueel en op eigen initiatief naar Nederland komen en zich rechtstreeks hier - in een bepaalde gemeente - willen vestigen, kunnen geen gebruik maken van de opvangfaciliteiten t.b.v. uitgenodigde vluchtelingen.

Zij moeten zelf trachten de beschikking te krijgen over (tijdelijke of permanente) huisvesting, terwijl de enige oplossing voor hun financiële problemen gelegen is in de mogelijkheden van de A.B.W.

Daar komt bij, dat zij - in tegenstelling tot de uitgenodigde vluchtelingen - niet geacht kunnen worden van meet af aan de beschikking te hebben over een geldige verblijfstitel. Bij aankomst hier te lande dienen zij een a-formulier (verzoek om toekenning van een verblijfsvergunning) en een f-formulier (verzoek om toelating als vluchteling) in. Ten bewijze dat deze formulieren zijn ingediend worden aan de vluchtelingen door de vreemdelingendienst afgestempelde copieën daarvan ter hand gesteld.

Hoewel door het Ministerie van Justitie en door de vreemdelingendienst wordt getracht zo spoedig mogelijk op deze aanvragen te beslissen om zodoende de periode van onzekerheid voor de asielzoekende vreemdeling zo kort mogelijk te doen zijn, is het met het oog op het in te stellen onderzoek veelal toch niet te vermijden dat de procedure tot verlening van een geldige verblijfstitel enkele maanden vergt.

Zolang door genoemd ministerie nog niet definitief op bovenbedoelde aanvragen is beslist, beschikken deze spontane vluchtelingen nog niet over een geldige verblijfstitel, doch wordt hun feitelijke aanwezigheid hier te lande door het

bevoegde gezag voorshands wel aanvaard, zodat bijstandverlening in dergelijke gevallen mogelijk is. Zodra op bovenbedoelde aanvragen gunstig is beslist, behoren ook deze vreemdelingen tot de groep van "toegelaten vluchtelingen" en hebben zij in verband daarmee dan tevens de status van verdragsvluchteling.

2. Asielgerechtigden kunnen wellicht het best worden omschreven als vreemdelingen die zich buiten hun land bevinden en daarheen om diverse redenen niet meer willen (en soms ook moeilijk kunnen) terugkeren, doch die niet voldoen aan de criteria van artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag, resp. artikel 15 van de Vreemdelingenwet. Dit zijn bijvoorbeeld vreemdelingen van wie om klemmende redenen van politieke aard redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat zij naar hun land terugkeren.

De status van asielgerechtigde wordt toegekend in de vorm van een zgn. "gekwalificeerde" vergunning tot verblijf. Het identiteitspapier waaruit van de toekenning van een dergelijke verblijfsvergunning blijkt (het document van lichtgroene kleur, model D), wordt in dat geval voorzien van de letter A.

Bijlage C.

Enkele wetsartikelen over de garantverklaringen

Onderstaand volgen enkele relevante wettelijke bepalingen uit de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit met betrekking tot de garantverklaringen.

De wettelijke grondslag voor de garantverklaring is te vinden in:

- art. 11, derde en vierde lid, van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, nr. 40), en
- art. 48, eerste lid, de aanhef en onder letter b, van het Vreemdelingenbesluit (Stb. 1966, nr. 387).

De tekst van art. 11, derde en vierde lid, van de Vreemdelingenwet luidt als volgt:

" 3. De aan de vergunning verbonden voorschriften kunnen mede strekken tot het stellen van zekerheid voor de kosten die voor de Staat en andere openbare lichamen uit het verblijf van de houder der vergunning kunnen voortvloeien, alsmede voor de kosten van een reis naar een plaats buiten Nederland waar zijn toelating gewaarborgd is.

4. Bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur worden regelen gegeven omtrent het stellen van zekerheid als bedoeld in het voorgaande lid."

De tekst van artikel 48, eerste lid, de aanhef en onder b, van het Vreemdelingenbesluit luidt als volgt:

"Artikel 48. 1. Bij een voorschrift tot het stellen van zekerheid verbonden aan een vergunning tot verblijf, kan de houder van de vergunning worden verplicht:

a.

b. er voor te zorgen dat een in het voorschrift aangegeven derde zich schriftelijk garant stelt voor de kosten die voor de Staat en andere openbare lichamen uit het verblijf van de houder der vergunning kunnen voortvloeien, alsmede

Voorts is relevant artikel 51 van het Vreemdelingenbesluit, waarvan de tekst, voor zover hier van belang, luidt:

"Verplichtingen voortvloeiende uit een garantstelling hebben uitsluitend betrekking op kosten, veroorzaakt binnen tien jaren nadat de vergunning is verleend."

Ten slotte moet in dit verband nog even gewezen worden op de laatste
volzin van artikel 11, tweede lid, van de Vreemdelingenwet,
die als volgt luidt:

"De beperkingen en voorschriften kunnen worden gewijzigd, hetzij
op verzoek van de houder der vergunning, hetzij wegens verander-
de omstandigheden".

Bijlage D.

Instanties die deskundige adviezen kunnen verstrekken:

Nederlands Centrum Buitenlanders (N.C.B.)
F.C. Dondersstraat 17a
3572 JA UTRECHT

Postbus 13313
3507 LH UTRECHT
tel. 030-719411

Stichting Landelijke Federatie van Welzijnsstichtingen
voor Surinamers
Willem de Zwijgerstraat 1
3583 HA UTRECHT
tel. 030-515724

De regionale welzijnsstichtingen voor
buitenlandse werknemers.

De bureaus voor rechtshulp.

De Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (S.V.N.)
Herengracht 6
1015 BK AMSTERDAM
tel. 020-224651

Ministerie van Justitie
Directie Vreemdelingenzaken
Schedeldoekshaven 100
2511 EX 's-GRAVENHAGE

Postbus 20301
2500 EH 's-GRAVENHAGE
tel. 070-707911

Bijlage E

MINISTERIE VAN JUSTITIE
Directie Vreemdelingenzaken
nr. AJZ 1334/E-633-A-351

Op te bergen achter Deel C van de
Vreemdelingencirculaire
(na de aanschrijving van 9 januari
1979)

's-Gravenhage, 6 december 1979

Aan de Procureurs-Generaal,
fgd. Directeuren van Politie;
de Hoofden van plaatselijke politie;
de Commandant der Koninklijke
Marechaussee;
het Ministerie van Financiën
(Directie Douane);
de Chef Rivierpolitie te-Rotterdam.

Onderwerp: bijstand vreemdelingen

De ontwikkeling in de opvattingen omtrent bijstandverlening aan vreemdelingen heeft geleid tot nadere bezinning op de wijze waarop in de praktijk aan de Algemene Bijstandswet in relatie tot de Vreemdelingenwet toepassing zou dienen te worden gegeven.

Het overleg dat dienaangaande tussen mijn ambtgenote van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en mij werd gevoerd, heeft ertoe geleid dat mijn ambtgenote voornoemd aan Burgemeesters en Wethouders der gemeenten een daartoe betrekkelijke circulaire doet uitgaan, van de inhoud waarvan u door aangehecht exemplaar in kennis wordt gesteld.

Hoewel de circulaire bestemd is voor de gemeenten (de Gemeentelijke sociale diensten) als uitvoerders van de Algemene Bijstandswet, moge ik u verzoeken, zulks gelet op de raakpunten in het beleid van de Ministers van Justitie en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk ten deze, de inhoud ervan nauwkeurig te bestuderen, en daarmee voor zoveel u aangaat, rekening te houden.

In verband met het gestelde in punt 7 van de circulaire

betreffende bijstand aan vreemdelingen die niet beschikken over een geldige verblijfstitel, doch wier verblijf bekend is bij het bevoegde gezag, moge ik u - ten overvloede - de artikelen 39, 43 en 45 van het Voorschrift vreemdelingen onder de aandacht brengen. Krachtens deze artikelen, zal in de gevallen waarin de uitzetting opgeschort is hiervan blijken uit een gedateerde aantekening in het identiteitspapier van de vreemdeling, dan wel onder meer in het geval dat de vreemdeling om asiel of toelating als vluchteling heeft gevraagd, uit een aantekening op een inlegblad. Voorts is voor u van belang het gestelde in de punten 8, betreffende bijstand aan illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen, en 9.1, betreffende Surinamers. Wat het gestelde in punt 9.2, inzake bijstand en garanten, betreft, moge ik u verzoeken in voorkomend geval mij omtrent de financiële positie van de door de vreemdeling in kwestie als garant aangewezen persoon, en de vraag of diens bereidheid en vermogen om als zodanig op te treden als serieus en aanvaardbaar kunnen worden aangemerkt, in uw voorstellen betreffende de verlening van een vergunning tot verblijf uitvoerig te blijven inlichten.

Aangezien inzending van de staat van inlichtingen, bedoeld in de inmiddels ingetrokken Rijksbijdragerregeling vreemdelingen (zie Vc, Bijlage C9, onder B), art. 6, voor het vervolg zal uitblijven, en niet gerekend zal kunnen worden op automatische berichtgeving van de zijde van de Gemeentelijke sociale diensten aan de hoofden van plaatselijke politie omtrent bijstandverlening aan vreemdelingen, moge ik u verzoeken uwerzijds, in het bijzonder ter gelegenheid van de verlenging van de geldigheidsduur van vergunningen tot verblijf, zoveel mogelijk zelfstandig te verifiëren, of en over welke middelen de betrokken vreemdeling ter dekking van de kosten van zijn verblijf hier te lande kan beschikken.

In dit verband moge ik tevens uw aandacht vragen voor het gestelde onder punt 10 van de circulaire, betreffende het contact tussen de vreemdelingendiensten en de Gemeentelijke sociale dienst.

Ik moge voorts in uw herinnering roepen het gestelde in de circulaire van 1 december 1977, nr. AJZ 1334/E-633-318 (te vinden achter Deel C van de Vc), inzake het Europees Verdrag betreffende Sociale en Medische Bijstand. In aansluiting daaraan deel ik u mede dat inmiddels ook Portugal dit verdrag heeft geratificeerd, en dat daardoor ten aanzien van onderdanen van dat land die in het bezit van een geldige vergunning tot verblijf in Nederland verblijven, geldt wat in die circulaire omtrent bijstandbehoevende onderdanen van Verdragsluitende Partijen werd medegedeeld. Voor wat betreft de in art. 7 van genoemd Verdrag vermelde periode van 5 (cq. 10) jaren voortdurend verblijf op het grondgebied, waarna betrokkene niet meer op grond van bijstandbehoefte kan worden verwijderd, moge ik de bepaling van art. 14 van het Verdrag in herinnering roepen, inhoudende dat het tijdvak, gedurende hetwelk de betrokken persoon bijstand heeft genoten, bij de berekening van de duur van het verblijf buiten beschouwing blijft, behalve ingeval van medische behandeling voor acute ziekten of medische behandeling van korte duur.

Indien de in de praktijk met deze circulaire opgedane ervaring u aanleiding mocht geven tot opmerkingen uwerzijds, zal ik het zeer op prijs stellen deze van u te vernemen.

DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE



E.A. Haars