

Vergaderjaar 2013–2014

33 984

Voorstel van wet van het lid Azmani houdende wijziging van de Wet werk en bijstand betreffende de meldingsprocedure gemeenten – IND (Wet toets rechthebbenden bijstand)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Aanleiding

Bij een bijstandsaanvraag dienen gemeenten te toetsen of de aanvrager daadwerkelijk recht op bijstand heeft. Indien de aanvrager een vreemdeling is, dient vast te staan dat deze rechtmatig verblijf in Nederland heeft. Aangezien gemeenten niet bevoegd zijn dit rechtmatig verblijf vast te stellen, moeten zij dit uitbesteden aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Thans is het zo dat gemeenten eerst een bijstandsuitkering verstrekken en dat de IND achteraf het verblijfsrecht kan toetsen. Met dit wetsvoorstel wil initiatiefnemer regelen dat deze beoordeling niet achteraf, maar vooraf tijdens een lopende bijstandsaanvraag geschiedt.

Hoofdpijnen wetsvoorstel

Uit de Wet werk en bijstand volgt dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, recht heeft op bijstand van overheidswege. Met de Nederlander wordt gelijkgesteld de hier te lande woonachtige vreemdeling die rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onderdelen a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000, met uitzondering van de gevallen, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEG 2004, L229), hierna: Richtlijn 2004/38/EG.

De initiatiefnemer is van mening dat vreemdelingen die nog maar kort in Nederland verblijven geen onredelijk beroep mogen doen op het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel. Dit ondermijnt het draagvlak van een sociaal vangnet en ondermijnt tevens het draagvlak bij migratie. Men

heeft pas recht op bijstand als men in Nederland woonachtig is en een duurzame band heeft. Voorkomen moet worden dat het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid voor migranten een doel op zich wordt om te migreren naar Nederland en dat migranten na een relatief kort verblijf in Nederland een onredelijk beroep doen op het Nederlandse sociale zekerheidsstelsel.

Ten aanzien van burgers van de Unie, eenieder die de nationaliteit van een lidstaat van de Europese Unie bezit (zie artikel 2, eerste lid, van Richtlijn 2004/38/EG), hecht initiatiefnemer een groot belang aan het recht op vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie. Om draagvlak te behouden voor dit recht moet worden voorkomen dat de Nederlandse overheid bijstand verstrekt aan burgers van de Unie, terwijl zij hierop ook op basis van de Europese regels geen aanspraak kunnen maken. Zo gaat de Richtlijn 2004/38/EG ervan uit dat mensen die langer dan drie maanden in een ander lidstaat van de Europese Unie willen verblijven moeten beschikken over voldoende bestaansmiddelen en een ziektekostenverzekering.

Burgers van de Unie houden hun verblijfsrecht zolang zij voldoen aan de voorwaarden uit de Richtlijn 2004/38/EG. Gereede twijfel over de vraag of nog aan de voorwaarden uit de richtlijn wordt voldaan doet zich voor bij burgers van de Unie die langer dan drie maanden en korter dan vijf jaar in Nederland verblijven en beroep op de bijstand doen.

Gedurende de eerste drie maanden van het verblijf bestaat er voor burgers van de Unie geen recht op bijstand. Tussen drie maanden en vijf jaar verblijf geldt voor economisch niet-actieven dat zij zelf over voldoende middelen van bestaan moeten beschikken. Een beroep op bijstand tijdens de eerste twee jaar verblijf is in principe reden tot beëindiging van het verblijfsrecht van een economisch niet-actieve. Pas na vijf jaar rechtmatig verblijf kan een beroep op bijstand in het geheel niet meer tot verblijfsbeëindiging leiden voor een economisch niet-actieve. Voor werkenden en zelfstandigen is het behoud van verblijfsrecht afhankelijk van het arbeidsverleden en of de werkloosheid aan hen valt toe te rekenen. Heeft de werknemer of zelfstandige korter dan één jaar in Nederland gewerkt dan behoudt hij het recht tot verblijf ten minste zes maanden na het ontstaan van onvrijwillige werkloosheid. Na de zes maanden kan beroep op bijstand gevolgen hebben voor het verblijfsrecht. Heeft de werknemer of zelfstandige langer dan één jaar gewerkt en wordt diegene onvrijwillig werkloos dan behoudt diegene in principe het verblijfsrecht.

Voor andere migranten niet zijnde burgers van de Unie gelden de voorwaarden zoals neergelegd in de Vreemdelingenwet 2000. Ook van hen wordt in beginsel verwacht dat zij, dan wel de persoon bij wie zij verblijven, in hun eigen levensonderhoud voorzien. Doen zij een beroep op de openbare middelen dan kan dit leiden tot verblijfsbeëindiging. De Centrale Raad van Beroep heeft bij uitspraak van 19 maart 2013¹ bepaald dat gemeenten niet bevoegd zijn om zelfstandig vast te stellen of een aanvrager van een bijstandsuitkering (nog) rechtmatig verblijf heeft. In deze uitspraak wordt geoordeeld dat de gemeenten zich moeten vervoegen bij de Minister van Veiligheid en Justitie inzake het oordeel of iemand ondanks een beroep op de bijstand rechtmatig verblijf geniet. Aangezien de vaststelling van rechtmatig verblijf nodig is om te bepalen of de aanvrager rechthebbende is in de zin van artikel 11 Wet werk en bijstand (WWB), voorziet dit wetsvoorstel in een procedure voor de vaststelling van verblijfsrecht.

Thans kunnen gemeenten aldus de bijstandsaanvraag niet afwijzen wanneer zij het vermoeden hebben dat een vreemdeling, of deze nu burger van de Unie is of niet, geen aanspraak kan maken op de bijstand, nu dit een gevolg heeft voor het verblijfsrecht. Een gemeente is thans

¹ LJN BZ3857, Centrale Raad van Beroep, 12/165 WWB-T + 12/166 WWB-T.

gehouden de bijstandsuitkering te verstrekken en kan hiervan melding maken bij de IND. De IND beoordeelt vervolgens achteraf de gevolgen van het beroep op de bijstand voor het verblijfsrecht van de vreemdeling. Eerst nadat is vast is komen te staan dat de vreemdeling niet langer verblijfsrecht geniet, kan de gemeente de bijstandsuitkering intrekken. Met deze werkwijze wordt dus een bijstandsuitkering verstrekt zonder dat is vastgesteld of de aanvrager wel rechthebbende is conform artikel 11 WWB.

Onderhavig wetsvoorstel voorziet erin dat de beoordeling niet achteraf maar vooraf tijdens een lopende bijstandsaanvraag geschiedt. Indien gerede twijfel bestaat of het rechtmatig verblijf in verband met het beroep op bijstand in stand kan blijven, dienen gemeenten het verblijfsrecht vast te stellen. Hierin worden gemeenten ondersteund middels een checklist door de IND. De gemeenten verstrekken vervolgens de noodzakelijke informatie aan de IND. De IND oordeelt in beginsel zo spoedig mogelijk over het verblijfsrecht, waarna de gemeente de bijstandsaanvraag kan afwijzen wanneer de vreemdeling zijn verblijfsrecht verliest en door de IND aangezegd wordt Nederland te verlaten. Tot die tijd wordt de aanvraag tot bijstand van rechtswege opgeschort. Op de opschortings-termijn zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Gedurende de opschorting van de bijstandsaanvraag worden er geen voorschotten verstrekt, tenzij er dringende redenen van bijzondere individuele aard aanwezig zijn.

Overwogen alternatief

Het doel van het wetsvoorstel is dat de beoordeling van het verblijfsrecht niet achteraf, maar vooraf tijdens een lopende bijstandsaanvraag geschiedt. De initiatiefnemer heeft meerdere alternatieven overwogen om dit doel te bereiken. Onder andere is overwogen om te regelen dat van rechtswege wordt vastgesteld dat het verblijf onrechtmatig is, als de Minister van Veiligheid en Justitie niet tijdig beslist op het verzoek van het college van burgemeester en wethouders aan de Minister van Veiligheid en Justitie om de rechtmatigheid van het verblijf vast te stellen. In deze juridische fictie zou niet tijdig beslissen dus gelijk worden gesteld aan een negatieve beslissing omtrent de rechtmatigheid. Deze optie is echter, na enig delibereren, niet gekozen. De gekozen variant is naar de mening van de initiatiefnemer beter te verdedigen.

Financiële paragraaf

Het aantal bijstandsuitkeringen zal als gevolg van de uitvoering van dit wetsvoorstel verminderen. Dit heeft een positief effect op de overheidsuitgaven. De consequenties voor de bestuurslasten zijn vermoedelijk verwaarloosbaar. De precieze financiële gevolgen zijn niet goed te voorzien, de praktijk zal dit moeten uitwijzen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Dit artikel beschrijft de procedure die moet worden gevolgd wanneer er gerede twijfel bestaat of het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in stand kan blijven wanneer deze een beroep op bijstand doet. Het college verzoekt in dit geval Onze Minister van Veiligheid en Justitie terstond om een verklaring omtrent de gevolgen van het beroep op bijstand voor het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland en het recht op bijstand wordt opgeschort. De opschorting blijft in stand totdat Onze Minister van Veiligheid en Justitie de verklaring heeft afgegeven en,

indien de verklaring een besluit behelst, dit besluit formele rechtskracht heeft gekregen en dus niet meer kan worden aangevochten. De verklaring behelst slechts een besluit wanneer de Minister van Veiligheid en Justitie besluit tot beëindiging van het rechtmatig verblijf van de vreemdeling. De verklaring dat het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in stand kan blijven is immers een voortzetting van de situatie zoals die gold voordat het beroep op bijstand is gedaan.

De vreemdeling wordt terstond schriftelijk geïnformeerd wanneer de beoordeling van zijn beroep op bijstand is opgeschort. De beoordeling wordt niet opgeschort indien daarvoor naar het oordeel van het college dringende redenen aanwezig zijn. Een opschorting wordt beëindigd zodra het college is gebleken dat de reden daarvoor niet meer bestaat.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtreding die bij KB kan geschieden.

Artikel III

Dit artikel regelt de citeertitel van de wet.

Azmani