

Vergaderjaar 1999–2000

**27 111**

## **Vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 april 2000

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Albayrak tijdens het Algemeen Overleg van 17 maart 1999 (TK 1998–1999, 25 453, nr. 13) om nader in te gaan op de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid, met name na verbreking van huwelijk of relatie doe ik u hiermee toekomen de beleidsnotitie over de vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid.

Ten behoeve van de voorbereiding van deze notitie heeft een expertmeeting plaatsgevonden op 25 november 1999. Een verslag van deze expertmeeting treft u hierbij eveneens aan.<sup>1</sup>

De Staatssecretaris van Justitie,  
M. J. Cohen

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

# NOTITIE OVER DE VREEMDELINGRECHTELIJKE RECHTSPOSITIE VAN VROUWEN IN HET VREEMDELINGENBELEID

## 1. Inleiding

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Albayrak tijdens het Algemeen Overleg van 17 maart 1999 (TK 1998–1999, 25 453, nr. 13), heb ik toegezegd om nader in te gaan op de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid, met name na verbreking van huwelijk of relatie.

Ten behoeve van de voorbereiding van deze notitie heb ik op 25 november 1999 een expertmeeting georganiseerd. Aan deze bijeenkomst werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het Clara Wichmann Instituut, het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Migrantenvrouwen, E-Quality, Forum, de Stichting Lawine en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Justitie. Tijdens deze bijeenkomst zijn verschillende voorstellen en aanbevelingen gedaan die beogen om de positie van de vrouw bij de toepassing van het beleid inzake voortgezet verblijf na verbreking van de relatie beter te waarborgen. Verder zijn door de verschillende vertegenwoordigers bij de bijeenkomst concrete voorstellen gedaan om het beleid te wijzigen.

Bij de beoordeling van de rechtspositie van vrouwen binnen het vreemdelingenbeleid moet zowel de positie bij eerste toelating als de positie bij voortgezet verblijf worden betrokken. In deze notitie zal ik allereerst ingaan op het huidige beleidskader van eerste toelating en voortgezet verblijf. Vervolgens zal ik kort ingaan op de resultaten van de expertmeeting en de daar besproken onderzoeken van het Clara Wichmann Instituut en het Sociaal Cultureel Planbureau.

Op basis van de resultaten van de expertmeeting en deze onderzoeken volgen voorstellen tot wijziging van het huidige beleid, die enerzijds passen binnen het regeerakkoord en anderzijds sporen met de verplichtingen van artikel 8 EVRM.

## 2. Beleidskaders

### 2.1. *Vreemdelingrechtelijk beleidskader*

Toelating tot Nederland is mogelijk op grond van verplichtingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten, op grond van een wezenlijk Nederlands belang en op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.

Op grond van klemmende redenen van humanitaire aard kent het toelatingsbeleid de mogelijkheid om verblijf toe te staan aan vreemdelingen op de enige grond dat zij ouders of een partner hebben die legaal in Nederland verblijven. Gezinshereniging en gezinsvorming zijn veel voorkomende redenen voor verblijf in Nederland. Het gaat hier om een afhankelijke vorm van verblijf. De vergunning wordt verleend voor verblijf bij ouder(s), echtgeno(o)t(e) of partner. Aan vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming naar Nederland komen worden geen nadere voorwaarden gesteld. Hij of zij hoeft niet zelfstandig te beschikken over werk, inkomen of huisvesting. Daar dient de reeds in Nederland verblijvende partner, waarbij verblijf wordt beoogd, voor zorg te dragen. Wel wordt getoetst of de vreemdeling geen gevaar vormt voor de openbare orde.

In het licht van het gegeven dat de samenleving steeds meer uit gaat van de zelfstandigheid van het individu is de kritiek op de afhankelijkheid van het verblijf begrijpelijk. Daar staat tegenover dat veel vreemdelingen die thans toelating bij een ouder of partner verkrijgen niet in aanmerking

zouden kunnen komen voor een zelfstandige verblijfstitel omdat zij niet aan de daarvoor gestelde voorwaarden voldoen.

In het huidige beleid is gekozen voor een **tijdelijke** afhankelijkheid. Na vijf jaar kan de vreemdeling een zelfstandige vergunning tot vestiging aanvragen die niet vervalt als de relatie eindigt.

Bij verbreking van de relatie binnen vijf jaar wordt in het kader van de beoordeling of voortgezet verblijf moet worden toegestaan een onderscheid gemaakt tussen relaties die korter dan drie jaar hebben geduurd en relaties die langer dan drie jaar hebben geduurd.

## *2.2. Eerste toelating*

Ingevolge de beleidsregels zoals die zijn neergelegd in hoofdstuk B1 van de Vreemdelingencirculaire 1994 terzake van gezinshereniging en gezinsvorming door huwelijk of relatie, dient de vreemdeling waarbij het verblijf wordt beoogd te beschikken over voldoende middelen van bestaan.

Onder voldoende middelen van bestaan wordt verstaan:

Inkomen ter hoogte van ten minste de bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin. Als inkomen geldt een inkomen uit arbeid in loondienst of een inkomen uit arbeid als zelfstandige, een inkomensvervangende uitkering waarvoor premie wordt afgedragen, een inkomen uit gesubsidieerde arbeid en een inkomen uit vermogen.

Dit inkomen moet duurzaam zijn, wat betekent dat betrokkene dient te beschikken over inkomen voor nog ten minste één jaar. Bij de beoordeling van de duurzaamheid van het inkomen kan als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, ook inkomen uit uitzendwerk worden meegeënen, mits de vreemdeling beschikt over werk voor nog ten minste 6 maanden en de vreemdeling reeds drie jaar op basis van vergelijkbare korte termijn contracten heeft gewerkt.

In afwijking van de hiervoor beschreven middeleneis gelden andere voorwaarden voor de Nederlander, een als vluchteling of als asielgerechtigde toegelaten vreemdeling en een houder van een vergunning tot vestiging. Dit zijn de volgende:

- Voor personen tussen de 18 en 23 jaar geldt, dat als voldoende inkomen wordt aangemerkt, inkomen verworven uit arbeid van ten minste 32 uur per week (ongeacht de hoogte van het inkomen).
- Voor personen van 23 jaar en ouder geldt tevens als voldoende inkomen, een zelfstandig verworven inkomen uit dienstverband waarmee ten minste 70% van de bijstandsnorm voor een gezin wordt verdiend of een uitkering krachtens de Werkloosheidswet waarmee ten minste 70% van de bijstandsnorm voor een gezin wordt verdiend.

Tot slot wordt aan de volgende categorieën vrijstelling van het middelenvereiste verleend:

- personen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard;
- personen boven de leeftijd van 57,5 jaar;
- alleenstaande ouders met de zorg voor kinderen beneden de leeftijd van vijf jaar.

In het kader van gezinshereniging en gezinsvorming door een **relatie** gelden geen uitzonderingen op de hoofdregel dat betrokkene dient te beschikken over een inkomen ter hoogte van ten minste de bijstandsnorm voor een gezin. In tegenstelling tot toelating bij huwelijkse partner wordt er bij relaties geen onderscheid gemaakt voor Nederlanders, vluchtelingen, asielgerechtigden en houders van een vergunning tot vestiging.

## *2.3. Voortgezet verblijf na verbreking huwelijk of relatie*

Ingevolge de beleidsregels zoals die zijn neergelegd in hoofdstuk B1 van

de Vreemdelingencirculaire terzake van verbreking van een huwelijk of een relatie wordt, indien een vreemdeling verzoekt om een zelfstandige verblijfstitel na verlies van een afhankelijke verblijfstitel, allereerst beoordeeld hoeveel jaar het huwelijk of de relatie heeft geduurd. Heeft het huwelijk of de relatie drie jaar bestaan en heeft de vreemdeling respectievelijk 1 of 3 jaar op grond van het huwelijk of de relatie in Nederland verbleven, dan wordt beoordeeld of een vreemdeling in aanmerking komt voor een vergunning tot vestiging, een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard of een vergunning voor een ander verblijfsdoel.

Een vreemdeling komt in aanmerking voor een vergunning op grond van klemmende redenen van humanitaire aard indien hij zodanige banden heeft met Nederland en/of in Nederland verblijvende personen dat terugkeer naar het land van herkomst redelijkerwijs niet verlangd kan worden. In het algemeen kan worden gesteld dat naarmate de vreemdeling langer in Nederland heeft verbleven het waarschijnlijker wordt dat voortgezet verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard behoort te worden toegestaan.

In het geval van gescheiden vrouwen, wordt in het kader van de toets aan klemmende redenen overigens nog getoetst aan:

- de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst;
- de maatschappelijke positie van de vrouwen in het land van herkomst;
- de vraag of in het land van herkomst een naar de maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is, indien dat noodzakelijk is;
- de zorg die de vrouwen hebben voor kinderen die hier te lande zijn geboren en/of een opleiding volgen;
- (sexueel) misbruik van vrouwen binnen het (verbroken) huwelijk of de (verbroken) relatie.

Indien een vreemdeling niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarden voor een vergunning tot vestiging, een vergunning om klemmende redenen van humanitaire aard of een vergunning voor een ander verblijfsdoel, komt hij in aanmerking voor een zelfstandig verblijfsrecht. De vreemdeling wordt dan in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning voor het verrichten van arbeid al dan niet in loondienst voor de duur van één jaar. De vreemdeling wordt geacht in dat jaar (het zogenaamde zoekjaar) werk te vinden, als hij nog geen arbeid verricht.

Heeft de vreemdeling geen of onvoldoende inkomsten in dat jaar, dan kan hij een beroep doen op de openbare kas. Na afloop van het zoekjaar komt de vreemdeling in aanmerking voor verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning tot verblijf indien de vreemdeling beschikt over werk voor nog ten minste 1 jaar waarmee ten minste de bijstandsnorm voor een alleenstaande of een één-ouder gezin wordt verdiend. Hierbij wordt uitgegaan van de norm voor personen van 21 jaar en ouder, dat wil zeggen f 1027,80 voor alleenstaanden en f 1438,91 voor alleenstaande ouders. Ook komt de vreemdeling in aanmerking voor verlenging van de vergunning tot verblijf indien hij na het zoekjaar arbeid als zelfstandige verricht waarmee duurzame en voldoende inkomsten worden verdiend.

Ook hier kan bij de beoordeling van de duurzaamheid van het inkomen, inkomen uit uitzendwerk worden meegenomen, mits de vreemdeling beschikt over werk voor nog ten minste 6 maanden en de vreemdeling reeds drie jaar op basis van vergelijkbare korte termijn contracten heeft gewerkt.

Zoals uit de bovenstaande beleidsregels blijkt wordt in het beleid inzake voortgezet verblijf geen onderscheid gemaakt tussen verbreking van het huwelijk of de relatie door scheiding en verbreking door overlijden.

#### *2.4. Participatie(plicht) van vrouwen in relatie tot de zorg voor kinderen*

In artikel 107, eerste lid van de Algemene Bijstandswet wordt aan Burge-meesters en Wethouders de mogelijkheid geboden om gehele dan wel gedeeltelijke ontheffing te verlenen van de sollicitatieplicht in gevallen waarin daartoe naar hun oordeel aanleiding bestaat om redenen van medische of sociale aard, dan wel om redenen gelegen in de aard en het doel van de bijstand.

In het tweede lid van artikel 107 worden ouders met een volledige verzorgende taak voor een of meer ten laste komende kinderen, dan wel pleegkinderen, jonger dan vijf jaar ontheven van de verplichting om te solliciteren. Deze ouders hoeven zich dus niet beschikbaar te houden voor deelname aan het arbeidsproces.

In de discussienota «Arbeid en zorg» (TK 1999–2000, 26 447, nr. 16) die recentelijk aan uw Kamer is aangeboden heeft het kabinet voorgesteld om alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar een gedeeltelijke participatieplicht op te leggen. Een gedeeltelijke participatieplicht betekent een plicht om voor een aantal uren per week te solliciteren of deel te nemen aan activiteiten gericht op werk, scholing of sociale activering.

### **3. Expertmeeting positie van vrouwen met een afhankelijk verblijfsrecht**

#### *3.1. Inleiding*

Op 25 november 1999 heeft er een expertmeeting «Afhankelijk verblijfsrecht» plaatsgevonden. Aan de bijeenkomst werd deelgenomen door vertegenwoordigers van het Clara Wichmann Instituut, het Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Migrantenvrouwen, E-Quality, Forum, de Stichting Lawine, en de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tijdens deze bijeenkomst is onder andere ingegaan op de resultaten van het onderzoek van het Clara Wichmann Instituut naar de toepassing van de klemmende redenen van humanitaire aard. Ook is door Sociaal Cultureel Planbureau kort ingegaan op de arbeidsmarktpositie van allochtone vrouwen. Naar aanleiding van de resultaten van beide onderzoeken is gesproken over mogelijke oplossingen voor de knelpunten in het huidige beleid inzake voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk of de relatie.

#### *3.2. Onderzoek Clara Wichmann Instituut*

Directe aanleiding voor het onderzoek was de toevoeging van een nieuw toetsingscriterium in de Vreemdelingencirculaire in december 1997 met betrekking tot (sexueel) geweld door de partner dat heeft geleid tot verbreking van het huwelijk of de relatie.

Het onderzoek van het Clara Wichmann Instituut (CWI), dat mede is gefinancierd door mijn ministerie, had tot doel inzicht te krijgen in het beleid dat wordt gehanteerd bij verlening of afwijzing van verzoeken om een verblijfsvergunning voor voortgezet verblijf van vrouwen. Aan de hand van negentig dossiers is – zowel kwalitatief als kwantitatief – onderzocht welke criteria bij de beoordeling van deze aanvragen voor een verblijfsvergunning de doorslag geven. De onderzoeksters hebben op basis van de resultaten van het onderzoek een groot aantal aanbevelingen gedaan. In dit verband wil ik wel opmerken, dat de resultaten van het onderzoek

enige relativering behoeven omdat niet is na te gaan in hoeverre de door de onderzoeksters onderzochte dossiers representatief zijn voor het totaal aantal verzoeken om voortgezet verblijf. Helaas kan ik niet nagaan hoeveel verzoeken om voortgezet verblijf jaarlijks worden ingediend en welke beslissing daarop wordt genomen.

Uit de kwantitatieve analyse is gebleken dat de meeste vrouwen, te weten 79%, die na scheiding of overlijden van de partner een aanvraag indienen voor voortgezet verblijf een verblijfsvergunning krijgen. In 94% van de gevallen wordt de aanvraag in eerste instantie evenwel afgewezen. Voor de uiteindelijke verkrijging van de vergunning moeten de vrouwen gemiddeld twee jaar en drie maanden procederen.

Van de vrouwen die voor de termijn van drie jaar hun partner verlaten hadden kreeg 72% uiteindelijk een verblijfsvergunning. Van de vrouwen die na de termijn van drie jaar hun partner hadden verlaten, kreeg 89,5% een verblijfsvergunning

Van de uitgeprocedeerde vrouwen met kinderen kreeg uiteindelijk 83% een verblijfsvergunning. Van de uitgeprocedeerde vrouwen zonder kinderen kreeg 68,5% een verblijfsvergunning.

Van de mishandelde vrouwen heeft 86% een verblijfsvergunning gekregen. Van de vrouwen waarvan niet in het dossier vermeld is dat zij mishandeld zijn, kreeg 72% een verblijfsvergunning.

Het percentage van uitgeprocedeerde vrouwen uit islamitische landen dat een verblijfsvergunning kreeg is 88,5%. Van de vrouwen uit niet islamitische landen kreeg 65,5% een verblijfsvergunning.

Van de weduwen heeft 62,5% een verblijfsvergunning gekregen. Van de gescheiden vrouwen kreeg uiteindelijk 81,5% een verblijfsvergunning.

Op basis van deze cijfers komen de onderzoeksters tot de conclusie dat een evenwichtige doel/middel verhouding bij het beleid ten aanzien van het afhankelijk verblijfsrecht uit het oog is verloren. Het beleid inzake voortgezet verblijf komt op hen willekeurig en onvolledig over, zeker gelet op de discrepantie tussen het aantal afwijzingen van aanvragen enerzijds en het aantal uiteindelijk verleende vergunningen anderzijds.

Op basis van het door de onderzoeksters uitgevoerde kwalitatieve onderzoek naar de beslissingen in eerste aanleg komen de onderzoeksters tot de conclusie dat de kwaliteit van de besluitvorming in eerste aanleg verbeterd moet worden door meer en diepgaander onderzoek te doen, in alle gevallen de betrokkenen te horen en zorgvuldiger te toetsen aan de klemmende redenen van humanitaire aard.

De voornaamste aanbevelingen van het onderzoek zijn:

- het beleid inzake voortgezet verblijf zou meer aandacht moeten besteden aan de mate van integratie van vrouwen en kinderen in de Nederlandse samenleving en de banden met Nederland naast de toets van de situatie in het land van herkomst;
- vrouwen die als gevolg van mishandeling hun partner verlaten zouden in aanmerking moeten komen voor verblijf en voor een huisvestingsvergunning;
- de periode van het afhankelijk verblijfsrecht zou moeten worden bekort tot een termijn van maximaal één jaar;
- vrouwen die eerst na drie jaar hun partner verlaten en de zorg hebben voor kinderen beneden de leeftijd van vijf jaar zouden ontheffing van het middelenvereiste moeten krijgen;

- ruimere toepassing van het beleid inzake voortgezet verblijf voor kinderen die geruime tijd in Nederland verblijven door meer aan te sluiten bij het algemeen geformuleerde beleid voor kinderen in de Vreemdelingencirculaire en toepassing artikel 8 EVRM;
- meer procedurele waarborgen bij de behandeling van een aanvraag voor voortgezet verblijf;
- bij een aanvraag om voortgezet verblijf van een gescheiden buitenlandse vrouw voor voortgezet verblijf dient eerst onderzocht te worden of er grond is om een vergunning op humanitaire gronden te verlenen en pas als dat niet het geval is moet nagegaan worden of een vergunning voor arbeid verleend moet worden.

### *3.3. onderzoek «Variatie in participatie 1998»*

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 1998 onderzoek verricht naar de achtergronden van de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen (titel: Variatie in participatie). Van belang voor de onderhavige nota zijn de resultaten van dit onderzoek met betrekking tot vrouwen die korter dan vijf jaar in Nederland verblijven. In dit onderzoek zijn alleen Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen bestudeerd.

In het onderzoek is niet gevraagd naar de eigen motivatie van vrouwen om wel of niet te werken. Ook is geen aandacht geschonken aan de rol die werkgevers spelen, of de grootte van het aanbod van banen. Wel is aan de hand van een aantal achtergronden van de vrouwen bepaald wie de meeste kans heeft om te werken en wie de minste kans heeft om te werken.

#### *Resultaten van het onderzoek*

Kortgezegd is het in het algemeen zo dat een goede opleiding een belangrijke factor is bij de vraag welke vrouw wel of niet werkt. Dit is een algemeen verschijnsel en geldt voor vrouwen uit alle herkomstgroepen, in alle gezinssituaties ongeacht de duur van het verblijf in Nederland. Ook is een «kinderdal» een algemeen verschijnsel in de arbeidsdeelname van vrouwen. De arbeidsdeelname van vrouwen daalt sterk als zij kinderen krijgen. Toch is er bij allochtone vrouwen hier iets bijzonders aan de hand, waar rekening mee gehouden moet worden. Bij Turkse en Marokkaanse vrouwen is de arbeidsparticipatie al relatief laag als zij nog geen kinderen hebben en krijgen zij op relatief jonge leeftijd kinderen. Zij zijn nog maar jong als hun kinderen opgroeien en zouden vervolgens nog jaren betaald werk kunnen verrichten.

Het probleem is dat zij na hun opleiding veel minder lang werkervaring op hebben gedaan dan veel autochtone vrouwen die in deze fase verkeren.

#### *Vrouwen die korter dan vijf jaar verblijf in Nederland hebben*

De conclusie van het onderzoek is dat met name Turkse en Marokkaanse vrouwen die minder dan 5 jaar in Nederland zijn, zeer weinig deelnemen aan de arbeidsmarkt. Deels komt dit omdat zij sinds hun aankomst ook de zorg voor kinderen dragen en relatief slecht zijn opgeleid. Deels heeft dit te maken met het feit dat zij nog weinig ervaring hebben met de Nederlandse samenleving.

### *3.4. Conclusies van de expertmeeting*

De resultaten van de beide onderzoeken zijn door de deelnemers van de expertmeeting uitgebreid besproken. Zij zijn daarbij tot de volgende conclusies gekomen.

1. De procedure voor het verkrijgen van een onafhankelijke verblijfstitel moet korter. Zelfs binnen de bestaande regelgeving kan het korter. Verder kan de procedure verkort worden door het veranderen van de

bestaande regels, bijvoorbeeld door tegelijkertijd het zoekjaar te verlenen en de procedure voor het beroep op humanitaire gronden te starten.

2. Welke criteria bij toepassing het meest belemmerend zijn voor het verkrijgen van een zelfstandige verblijfstitel, is moeilijk te zeggen. Duidelijk is wel dat de eis om duurzaam werk te verkrijgen met voldoende inkomen (boven bijstandsniveau) te zwaar is voor vrouwen met kleine kinderen (zeker voor de groep in kwestie). Redelijk zou zijn om deze criteria te versoepelen naar de situatie van alleenstaande vrouwen in de bijstand. Ook daar is de wetgeving aan het veranderen. Als de norm bijvoorbeeld wordt «24 uur betaald werk per week» dan is dat een redelijker (en haalbaarder) eis dan de nu geldende inkomenseis. Het «zoekjaar» als termijn om een baan met voldoende inkomen te verwerven is voor deze vrouwen niet realistisch.
3. Naast de economische basis voor een verblijf in Nederland, zouden ook andere factoren een rol moeten spelen: verschillende sociale indicatoren voor de mate van integratie (zoals bijvoorbeeld deelname aan activiteiten op de school van de kinderen) en andere aspecten van de binding met Nederland (bijvoorbeeld het contact van de kinderen met in Nederland wonende grootouders). Meer in het algemeen zou het perspectief van de kinderen meer expliciet in de afweging betrokken moeten worden.
4. Slachtoffer zijn van (sexueel) geweld een voldoende grond/doorslaggevend criterium maken voor het verlenen van een zelfstandige verblijfsvergunning, zou vanuit preventief oogpunt overwogen kunnen worden. Nu blijkt in de praktijk preventie eerder tegengewerkt te worden.
5. Termijn van de afhankelijke vreemdelingrechtelijke rechtspositie zo kort mogelijk houden.

#### **4. Conclusies en voorstellen**

##### *4.1. Inleiding*

De huidige beleidsregels inzake eerste toelating en voortgezet verblijf zijn verre van eenvoudig en overzichtelijk. Bij eerste toelating is er een scala aan uitzonderingen op de hoofdregel dat een Nederlander of vreemdeling financieel verantwoordelijk is voor het onderhoud voor zijn overgekomen gezinsleden. Bij het beleid inzake voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk of de relatie blijkt dat zowel de uitleg van klemmende redenen van humanitaire aard als de toekenning van het zogenaamde «zoekjaar» onvoldoende duidelijk zijn. Hierdoor worden lange procedures gevoerd om alsnog in aanmerking te komen voor verblijf hier te lande.

Bij de hierna nader aangegeven wijzigingen van het beleid inzake eerste toelating in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming en het beleid inzake voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk of de relatie, heb ik derhalve naast inhoudelijke uitgangspunten ook vereenvoudiging en verduidelijking als uitgangspunt gehanteerd.

In het regeerakkoord is in Hoofdstuk VI, *Kwaliteit en diversiteit van de samenleving*, onder paragraaf 1, onderdeel i, ten aanzien van gezinshereniging en gezinsvorming het volgende bepaald:

«Voor gezinshereniging en gezinsvorming gaat de hoofdregel gelden dat de aanvrager moet voorzien in een inkomen ter hoogte van tenminste de relevante bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin in de zin van de Algemene Bijstandswet.»



Het uitgangspunt van het toelatingsbeleid is, dat degene die verblijf in Nederland beoogt of overkomst vraagt van een vreemdeling in het kader van gezinsvorming of -hereniging zelfstandig en duurzaam dient te beschikken over voldoende middelen van bestaan. Voorkomen moet worden dat na toelating van de vreemdeling of het gezinslid aanspraak op een aanvullende bijstand ontstaat dan wel een beroep kan worden gedaan op een andere uitkering die wordt gefinancierd uit de openbare kas.» De in het regeerakkoord gestelde relevante bijstandsnorm ziet op de differentiatie van gezinssamenstelling in de Abw. Een alleenstaande ouder die zijn of haar kind wil laten overkomen naar Nederland zal hiertoe minimaal moeten beschikken over een inkomen ter hoogte van de bijstandsnorm zoals die geldt voor alleenstaande ouders. De relevante bijstandsnorm ziet dus niet op differentiatie naar leeftijd.

Bij jongeren beneden de leeftijd van 21 jaar wordt de hoogte van de bijstandsuitkering gerelateerd aan de beloning in de voorbereidingsfase van de Jeugdwerkgarantiewet (inmiddels opgenomen in de Wet Inschakeling Werkzoekenden) en de Wet op de Studiefinanciering. Zou de bijstandsuitkering hoger zijn, dan zou het voor betrokkene niet lonen om aan de Jeugdwerkgarantiewet deel te nemen of zou het volgen van een studie kunnen worden belemmerd. De Abw gaat ervan uit dat 18 tot 21-jarigen bij verwerving van een ontoereikend eigen inkomen voor hun bestaanskosten een beroep moeten doen op hun ouders. Voorzover de betrokkene geen beroep kan doen op de ouders, bestaat recht op aanvullende bijzondere bijstand. Dit betekent in het kader van de toelating tot Nederland van een gezinslid van zo een jongere, dat na binnenkomst van de partner een recht op aanvullende bijstand ontstaat. Om te voorkomen dat de jongere na toelating van de partner een beroep doet op de openbare kas, wordt vereist dat de jongere een inkomen uit arbeid heeft minimaal ter hoogte van de bijstandsnorm voor een gezin waarvan de partners 21 jaar of ouder zijn.

Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) heeft in verschillende uitspraken de verplichtingen vastgesteld die voortvloeien uit het in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) geformuleerde recht op respect voor het privé-leven, het familie- en gezinsleven. Ook de Rechts-eenhedenkamer (Rek) is in verschillende uitspraken ingegaan op de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. In zijn algemeenheid kan hierover worden gezegd dat het stellen van voorwaarden waaraan een persoon niet kan en niet kan gaan voldoen in strijd kan komen met de verplichtingen van artikel 8 EVRM.

Het onderzoek van het CWI heeft aangetoond dat in voorkomende gevallen vrouwen onnodig lang in procedure zijn om in aanmerking te komen voor een vergunning tot verblijf. In het onderzoek worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van de rechtspositie van vrouwen, met name na verbreking van het huwelijk of de relatie.

De uitgangspunten van het regeerakkoord, de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM en de aanbevelingen die in het onderzoek van het CWI zijn gedaan, bieden de grondslag voor de hierna vermelde aanpassingen van het toelatingsbeleid inzake gezinshereniging en gezinsvorming en het beleid inzake voortgezet verblijf na verbreking van huwelijk of relatie. Het moge duidelijk zijn dat waar in de voorstellen gesproken wordt van vrouwen deze voorstellen tevens van toepassing zijn op mannen.

#### 4.2. Aanpassingen van het beleid inzake eerste toelating op grond van gezinshereniging en gezinsvorming

Zoals ik hiervoor heb vermeld, heb ik bij de voorbereiding van de aanpassingen in het beleid naast de verplichtingen van regeerakkoord en artikel 8 EVRM ook de uitvoerbaarheid van het beleid in de beschouwingen betrokken. De hierna geformuleerde aanpassingen beogen het beleid consistent en eenvoudiger te maken.

De persoon die in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming, een gezinslid of partner naar Nederland wil laten overkomen moet, zoals vermeld in het regeerakkoord, duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Onder voldoende middelen van bestaan wordt verstaan:

Inkomen ter hoogte van ten minste de bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin van 21 jaar of ouder. Dit inkomen moet duurzaam zijn, wat betekent dat betrokkene dient te beschikken over een inkomen voor nog ten minste één jaar dan wel 6 maanden mits wordt aangetoond dat betrokkene de afgelopen drie jaar op soortgelijke contracten heeft gewerkt.

Onder inkomen wordt verstaan, inkomen uit arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige, een inkomen verworven uit een dienstbetrekking in het kader van arbeidsmarktactiverende maatregelen, een inkomensvervangende uitkering waarvoor premie wordt betaald en inkomen uit vermogen.

Dit betekent dat niet langer een onderscheid wordt gemaakt in de hoogte van het inkomen voor personen met een bepaalde verblijfsstatus. Ook het onderscheid tussen de inkomensvereisten bij toelating van gezinsleden in het kader van huwelijk of van de relatie komt te vervallen.

Uitzonderingen op de hoofdregel kunnen slechts worden gemaakt in de geest van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 EVRM. Dit betekent dat alleen in die gevallen waarin het voor de persoon hier te lande *blijvend onmogelijk* is om aan het middelenvereiste te voldoen, ontheffing van dat vereiste kan worden verleend.

Dit geldt dan voor:

- personen die blijvend volledig arbeidsongeschikt zijn verklaard;
- personen boven de leeftijd van 57,5 jaar; deze personen zijn in verband met hun leeftijd niet langer sollicitatieplichtig.

Deze aanpassingen betekenen een aanscherping van het huidige beleid inzake het beschikken over voldoende middelen van bestaan bij eerste toelating in het kader van **huwelijk** voor de Nederlanders, een als vluchteling of als asielgerechtigde toegelaten vreemdeling en houders van een vergunning tot vestiging. Voor hen gelden niet langer de wijzigingen respectievelijk de ontheffing van het inkomensvereiste voor:

- jongeren tussen de leeftijd van 18 en 23 jaar; arbeid van ten minste 32 uur; en
- personen boven de leeftijd van 23 jaar; inkomen ter hoogte van ten minste 70% van de bijstandsnorm.

Alleen de ontheffing voor alleenstaande ouders met de zorg voor kinderen beneden de leeftijd van vijf jaar blijft gehandhaafd. Dat is in lijn met de bijzondere positie voor deze groep zoals verwoord in de discussienota «Arbeid en Zorg» (TK 1999–2000, 26 447, nr. 16).

In het kader van de nieuwe Vreemdelingenwet en de daarbij behorende lagere regelgeving zullen deze uitgangspunten nader worden uitgewerkt.

#### 4.3. *Aanpassingen van het beleid inzake voortgezet verblijf na verbreking huwelijk of relatie*

Zowel uit de resultaten van het onderzoek van het SCP als de conclusies van de expertmeeting blijkt dat slechts een klein deel van de alleenstaande allochtone vrouwen met de zorg voor kinderen, die in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming naar Nederland zijn gekomen arbeid in loondienst verrichten.

Daarnaast is gebleken dat deze vrouwen na verbreking van hun huwelijk of relatie moeilijk inkomen kunnen verwerven dat voldoet aan de vereiste inkomensnorm en de vereiste duurzaamheid. Het gaat hier om vrouwen die doorgaans na binnenkomst hier te lande zich niet op de arbeidsmarkt hebben begeven.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot het in het kader van gezinsherenigingsbeleid verkrijgen van een zelfstandige verblijfsvergunning zonder nadere voorwaarden, is strenger dan in de overige Europese lidstaten. Voor een overzicht van het beleid in deze landen verwijs ik u naar bijlage I van deze notitie. Nederland is het enige land waar eerst na vijf jaar verblijf in het kader van gezinshereniging, de afhankelijke vergunning tot verblijf kan worden omgezet in een zelfstandige vergunning tot verblijf en dan ook nog alleen indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

#### 4.4. *Uitgangspunten*

Het bovenstaande brengt mij ertoe om in het kader van het beleid inzake voortgezet verblijf de volgende uitgangspunten te hanteren:

- Indien het huwelijk of de relatie langer dan drie jaar heeft geduurd wordt voortgezet verblijf toegestaan tenzij er sprake is van gevaar voor de openbare orde. De betrokken vreemdeling moet drie jaar in Nederland op grond van het huwelijk of de relatie hebben verbleven. Deze beleidswijziging betekent een versoepeling van het huidige beleid waarbij voortgezet verblijf mogelijk is indien er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard of de betrokken vreemdeling beschikt over een inkomen uit arbeid ter hoogte van ten minste de bijstandsnorm voor een gezin. Het huidige onderscheid tussen de voorwaarden voor voortgezet verblijf in het kader van huwelijk en relatie acht ik hier niet langer wenselijk.
- Indien het huwelijk of de relatie korter dan drie jaar heeft geduurd is toelating slechts mogelijk op grond van een **combinatie** van klemmende redenen van humanitaire aard. Klemmende redenen van humanitaire aard zijn:
  - de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst;
  - de maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst;
  - de vraag of in het land van herkomst een naar de maatstaven van dat land aanvaardbaar te achten opvang aanwezig is;
  - de zorg die de vrouw/ouder heeft voor kinderen die in Nederland geboren zijn of een opleiding volgen;
  - aantoonbaar ondervonden (sexueel) geweld binnen de relatie.

In navolging van de hiervoor besproken onduidelijkheden in het beleid, zal ik de thans in de Vreemdelingencirculaire geformuleerde klemmende redenen nader verduidelijken.

Ik zal daarbij de aanbevelingen met betrekking tot de invulling en verduidelijking van de gronden inzake de positie van de vrouw in het land van herkomst, het belang van het kind en het kunnen aantonen van (sexueel) geweld betrekken. De aanbeveling om toelating mogelijk te maken op grond van een enkele klemmende reden en niet langer uit te gaan van een combinatie van die klemmende redenen, neem ik niet over. Bij de toets in het kader van de klemmende redenen van humanitaire aard moet het

altijd gaan om een combinatie van schrijnende factoren die met zich mee brengt dat toepassing van het beleid tot een onbedoelde bijzondere hardheid leidt.

- Indien het huwelijk of de relatie wordt verbroken als gevolg van het overlijden van de partner wordt verblijf toegestaan. Dit voorstel betekent een versoepeling van het huidige beleid die gerechtvaardigd wordt door het feit dat het hier een zodanig bijzondere en onbeïnvloedbare omstandigheid betreft die op zichzelf zodanig schrijnend is dat die grond voor verblijf hier te lande oplevert.

#### 4.5. Overige wijzingen

Ten aanzien van de aanbevelingen met betrekking tot de procedurele waarborgen bij de behandeling van aanvragen om voortgezet verblijf na verbreking van het huwelijk of de relatie die korter dan drie jaar heeft geduurd, zal, vooruitlopend op de voorstellen terzake in de Nieuwe Vreemdelingenwet, in de bezwaarprocedure ambtshalve schorsende werking worden verleend en betrokkene in voorkomende gevallen worden gehoord.

Tot slot merk ik ten aanzien van de aanbeveling over het recht op huisvesting van mishandelde vrouwen, het volgende op.

In hoofdstuk B1/2.4.1. van de Vreemdelingencirculaire is bepaald, dat een vreemdelinge die in Nederland woont op basis van een van haar echtgenoot afhankelijke verblijfstitel en die haar echtgenoot ontvlucht, kan rekenen op onderdak, opvang en bescherming. De verblijfstitel die op het moment dat de vreemdelinge in een opvangvoorziening onderdak krijgt qua duur nog geldig is, wordt gedurende de opvangperiode niet ingetrokken op basis van het feit dat het huwelijk (tijdelijk) is verbroken. De tijdig ingediende aanvraag om voortgezet verblijf wordt op de eigen merites beoordeeld. Uitgangspunt van dit beleid is dat deze vreemdelingen gedurende de opvangperiode en zolang de verblijfsvergunning nog geldig is dan wel een procedure voor een aanvraag om voortgezet verblijf loopt, het recht behouden op collectieve voorzieningen.

De hierboven genoemde vreemdelingen hebben dus recht op bijstand met een eventuele aanvulling voor de woonlasten (bijzondere bijstand) en kinderbijslag gedurende de periode dat zij in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag om voortgezet verblijf.

Ingevolge de Huisvestingswet komen deze vreemdelingen in beginsel niet in aanmerking voor een zelfstandige woning waarvoor een huisvestingsvergunning is vereist.

Ik heb deze problematiek voorgelegd aan de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In reactie hierop heeft hij meegedeeld dat niet-zelfstandige woonruimte, waarvoor geen huisvestingsvergunning is vereist, ingevolge de Huisvestingswet voldoende passend is voor deze categorie vrouwen.