

Vergaderjaar 1999–2000

27 111

Vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid

Nr. 8

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 juli 2000

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 15 juni 2000 overleg gevoerd met staatssecretaris Cohen van Justitie over **de brief d.d. 25 april 2000 over de vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid (27 111, nr. 1)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Albayrak** (PvdA) merkte op dat het vreemdelingenbeleid niet zo sekseneutraal is als het eigenlijk bedoeld is. Voornamelijk vrouwen verkeren in een zwakke positie. Dat was aanleiding om in maart 1999 te verzoeken om een notitie, waarin nader wordt ingegaan op de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid. In de notitie, die inmiddels voorligt, staan twee belangrijke verbeteringen voor dit beleid. De eerste is het recht op voortgezet verblijf indien er sprake is van het overlijden van een echtgenoot of echtgenote. Ten onrechte werd overlijden tot nu toe gelijkgesteld aan scheiding. De tweede verbetering betreft het recht op verblijf indien de relatie of het huwelijk langer heeft geduurd dan drie jaar, tenzij er sprake is van gevaar voor de openbare orde. Dat betekent dat na drie jaar de afhankelijke verblijfsvergunning wordt omgezet in een zelfstandige verblijfsvergunning. Het zoekjaar wordt afgeschaft. Dit doet recht aan de realiteit en heeft een gunstige uitwerking voor de arbeidsmarktpositie van migrantenvrouwen. Zij stelde voor dat de vreemdelingendiensten op eigen initiatief vrouwen na ommekomst van die periode van drie jaar uitnodigen om de afhankelijke verblijfsvergunning om te zetten in een zelfstandige. Dat zou niet afhankelijk moeten zijn van de wilsuiting van de vrouw, omdat het hier met name vrouwen betreft die heel slecht op de hoogte zijn van de eigen rechtspositie, veelal door toedoen van de echtgenoot in kwestie. Om in aanmerking te komen voor die omzetting na drie jaar geldt tot nu toe de voorwaarde dat men minimaal een jaar van het huwelijk in Nederland gewoond moet hebben. Voor partners geldt dat zij de volle drie jaar in Nederland gewoond moeten hebben. Heeft de gelijkshakeling met partners die de staatssecretaris nu doorvoert consequenties voor deze regel? Zij ging ervan uit dat dit niet de bedoeling is. Hoe wordt dit punt geregeld? Onder welke beperking zal de verblijfsvergunning na drie jaar worden verleend?

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Rouvoet (RPF/GPV), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD) en Halsema (GroenLinks).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (RPF/GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walsem (D66), Bujs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD) en Oedayraj Singh Varma (GroenLinks).

Indien het huwelijk of de relatie korter dan drie jaar duurt, is voortgezet verblijf alleen mogelijk als er sprake is van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. In de notitie ontbreekt de uitwerking van deze klemmende redenen, terwijl de staatssecretaris dit wel aankondigt. Ook wordt niets gezegd over de termijn waarop dit zal gebeuren. Kan de uitwerking op korte termijn via een circulaire gerealiseerd worden? Wat betekent dit voor vrouwen die door hun partners mishandeld worden? In 1997 is het criterium geweld aan de klemmende redenen van humanitaire aard toegevoegd en opgenomen in de vreemdelingencirculaire. In de drie jaar die zijn verstreken is er een enorme kloof ontstaan tussen beleid en praktijk. Verzoeken van vrouwen worden bijna zonder uitzondering in eerste instantie afgewezen. Vervolgens moeten zij twee tot drie jaar wachten om na een beroeps- dan wel bezwaarprocedure te horen van de rechter dat zij mogen blijven. Het onderzoek van het Clara Wichmann Instituut is zeer confronterend op dit punt. De percentages spreken voor zichzelf. In eerste aanleg krijgt ongeveer 6% van de vrouwen een verblijfsvergunning en na die twee tot drie jaar ligt dat percentage op 80. Van de mishandelde vrouwen krijgt uiteindelijk 86% een verblijfsvergunning. Waarom wordt het acceptabel gevonden dat die vrouwen twee tot drie jaar in procedure zitten, met alle maatschappelijke en psychische gevolgen van dien? Dit is toch nooit de bedoeling van het beleid geweest? Het lijkt wel of de toevoeging van het criterium geweld in 1997 heeft bijgedragen tot een aanscherping van de toepassing van de criteria. Het criterium geweld lijkt op dit moment volledig onttrokken te zijn aan het blikveld van justitie. Zo blijkt ook uit de vernietigingsgronden van rechters. Hoe kan dit worden rechtgezet? De notitie geeft op deze vraag geen antwoord. Mevrouw Albayrak stelde voor om af te stappen van het combinatiecriterium, in ieder geval als er sprake is van geweld. Geweld – seksueel geweld tegen vrouwen – zou een zelfstandig criterium moeten zijn. Alleen dan kan er iets in preventieve zin worden gedaan als het gaat om de bescherming van deze vrouwen. Waarom heeft de staatssecretaris hier niet voor gekozen? Als de staatssecretaris blijft vasthouden aan het combinatiecriterium, zou hij in ieder geval moeten aangeven hoe geweld getoetst gaat worden. Welke waarborgen heeft de staatssecretaris voor ogen om te garanderen dat dit criterium in ieder geval de plek krijgt die het behoort te hebben? Vrouwen die een verzoek hebben ingediend voor voortgezet verblijf hebben recht op collectieve voorzieningen en vallen niet onder de koppelingswet. Op rijksniveau is dit goed geregeld, maar in de uitvoeringspraktijk doen zich belangrijke problemen voor. Veelal is niet duidelijk waar men recht op heeft. Een goed voorbeeld daarvan is de kinderbijslagregeling. De staatssecretaris noemt dit nadrukkelijk in de notitie, maar in de praktijk blijkt de Sociale verzekeringsbank het ingezetenschap zodanig te hanteren dat deze groep vrouwen wordt uitgesloten van het recht op kinderbijslag. Later wordt die kinderbijslag veelal met terugwerkende kracht verstrekt. Kan de staatssecretaris maatregelen nemen om deze discrepantie op te lossen? Mevrouw Albayrak vond het jammer dat tot nu toe in verschillende debatten negatief is gereageerd op de wens van haar fractie om vrouwen die een verzoek indienen tot voortgezet verblijf een huisvestingsvergunning te geven. De staatssecretaris heeft gezegd dat dit een punt voor de staatssecretaris van Volkshuisvesting is. Laatstgenoemde moet de opmerkingen die inmiddels in vier debatten zijn gemaakt wel hebben vernomen, maar er is nog geen antwoord gekomen. Mevrouw Albayrak overwoog op dit punt een motie in te dienen als de staatssecretaris nu geen bevredigend antwoord geeft. Een eerste argument tegen het verlenen van zo'n vergunning was dat er bij voortgezet verblijf al sprake is van verblijf in Nederland en dat men op die grond al een woning heeft en daarom geen huisvestingsvergunning nodig heeft. Dit gaat echter niet op voor de vrouwen die na een verbroken relatie op straat komen te staan.

Vervolgens kwam de regering met het argument dat het vrouwen betreft die ook op andere wijze passende huisvesting kunnen vinden, bijvoorbeeld via studentenhuisvesting. Dat vond zij geen reële optie.

De heer **Kamp** (VVD) was er niet van overtuigd dat de versoepeling van het beleid rondom het verblijfsrecht van vrouwen, die de staatssecretaris in zijn notitie voorstelt, een verbetering van het vreemdelingenbeleid inhoudt. Is het überhaupt wel verantwoord om op de huidige wijze door te gaan met het beleid voor gezinshereniging en gezinsvorming? Uit de cijfers van het Clara Wichmann Instituut blijkt dat het geweld tegen vrouwen bij gezinshereniging en gezinsvorming 40 keer zo veel voorkomt als gebruikelijk. Dat is schokkende informatie. Kan de staatssecretaris aangeven waarom dat aantal zo schrikbarend hoog ligt? Kennelijk is er sprake van een groot geweldprobleem in de gezinnen waar gezinshereniging en gezinsvorming speelt. Bovendien is gebleken dat huwelijken tussen partners die beiden in Marokko zijn geboren in de helft van de gevallen in Nederland binnen acht jaar in een echtscheiding eindigen. Huwelijken tussen een Nederlandse vrouw en een Marokkaanse of Turkse man eindigen in driekwart van de gevallen binnen acht jaar in een echtscheiding. Dit stemt tot nadenken.

Voor het verkrijgen van verblijfsrecht in geval van gezinshereniging en gezinsvorming gelden twee varianten. De eerste is een zelfstandig verblijfsrecht. De nieuwkomer moet dan aan bepaalde criteria voldoen om het land in te komen. De tweede is een afgeleid verblijfsrecht. Dat betekent dat de partner van de nieuwkomer aan bepaalde criteria moet voldoen om het land in te komen. In Nederland geldt het afgeleide verblijfsrecht. Na vijf jaar verblijf in Nederland kan het zelfstandig verblijfsrecht worden verkregen. Als de partner, om welke reden dan ook, binnen vijf jaar wegvalt dan is een zelfstandig verblijfsrecht mogelijk. Bij dit beleid is dus, door voorwaarden aan het afgeleide verblijfsrecht te koppelen, gezocht naar een middenweg. De staatssecretaris heeft nu tot een aantal versoepelingen van de correcties op dat afgeleide verblijfsrecht besloten en baseert zich daarbij voornamelijk op een onderzoek van het Clara Wichmann Instituut en op een expertmeeting. De heer Kamp vond het onderzoek onbruikbaar. Het verontrustte hem dat naar aanleiding van het bestuderen van slechts 90 dossiers met grote stelligheid conclusies worden getrokken en dat op grond van die conclusies vele aanbevelingen zijn gedaan, die vervolgens weer als basis voor de expertmeeting dienen. Hoe de dossiers zijn geselecteerd is een raadsel. Er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat de dossiers representatief zijn. De staatssecretaris blijkt zelf niet over basisinformatie met betrekking tot zijn eigen beleid te beschikken. Hij weet niet hoeveel verzoeken om voortgezet verblijf jaarlijks worden ingediend en welke beslissingen daarop worden genomen.

De heer Kamp vond dat de regels erg ingewikkeld zijn, dat de procedures lang duren en dat de kansen voor vrouwen met een afhankelijk verblijfsrecht om zich op eigen kracht te redden veelal klein zijn. In het nieuw voorgestelde vreemdelingenbeleid moet degene die een gezin wil herenigen of vormen over een inkomen beschikken dat ten minste gelijk is aan de bijstandsnorm. Dat is een aanscherping van het beleid, maar daar zijn uitzonderingen op mogelijk. Bijvoorbeeld arbeidsongeschikten en mensen ouder dan 57,5 jaar hoeven daar niet aan te voldoen. Ook mensen die onder een arbeidsmarktactiverende maatregel vallen hoeven daar niet aan te voldoen en daar had hij bezwaar tegen. Deze mensen kunnen zich immers niet op eigen kracht op de arbeidsmarkt redden en het is toch wel een voorwaarde om een behoorlijk inkomen uit werk te hebben om voor een gezin te kunnen zorgen. Klopt het dat alleenstaande ouders met kinderen beneden de vijf jaar helemaal niet aan een inkomenseis behoeven te voldoen als zij hun partner naar Nederland willen laten

komen? Dat zou zeer onverstandig zijn, want juist dan is het risico op een achterstand groot, zowel voor de eerste generatie als voor de kinderen. In het nieuwe beleid worden twee versoepelingen voorgesteld. Ten eerste wordt de termijn van vijf jaar verkort naar drie jaar. Ten tweede is, indien het huwelijk of de relatie korter dan drie jaar duurde, een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard vereist om in Nederland te mogen blijven. Die redenen zijn echter zeer onduidelijk geformuleerd, waardoor al snel kan worden verondersteld dat men onder die klemmende redenen van humanitaire aard zal vallen, zodat men hier mag blijven. De uitkomst van het geheel is dat wie kansarm is, meer mag. Je mag een partner naar Nederland laten komen als alleenstaande moeder met jonge kinderen, terwijl je niet aan de inkomenseis voldoet. Je mag als vrouw in dit land blijven wanneer verondersteld wordt dat de positie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst slecht is. Tot dusverre is gekozen voor een afgeleid verblijfsrecht, waaraan zoveel versoepelingen zijn verbonden dat de uitkomst niet aanvaardbaar is. Het is beter om uit te gaan van het individu en van het begin af aan een zelfstandig verblijfsrecht te geven, maar dan moeten degenen om wie het gaat wel aan een aantal eisen voldoen. Dan gaat het om opleiding, kansen op de arbeidsmarkt in Nederland, mogelijkheden om snel in een eigen inkomen te voorzien. Dat zouden de basisvoorwaarden moeten zijn voor het verlenen van een zelfstandig verblijfsrecht. In de huidige situatie hoeft men aan geen enkele eis te voldoen.

De heer **Wijn** (CDA) vroeg de staatssecretaris aan te geven hoeveel personen de afgelopen vijf jaar in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming naar Nederland zijn gekomen en uit welke landen deze personen afkomstig waren? Personen die op deze grond naar Nederland komen hebben een afhankelijke vorm van verblijf. Aan hen worden geen nadere eisen gesteld, bijvoorbeeld dat zij in hun eigen onderhoud kunnen voorzien of dat zij in Nederland moeten inburgeren. Het CDA heeft in een recent debat gesteld dat aan deze personen wel degelijk gevraagd kan worden om een begin te maken met inburgering in het land van herkomst. Deze personen krijgen geen zelfstandige verblijfstitel, omdat zij doorgaans niet zelfstandig aan de daarvoor gestelde voorwaarden kunnen voldoen. Zij krijgen dus een afgeleide verblijfstitel. De vergunning wordt verleend voor verblijf bij de ouder of ouders, de echtgenoot of partner. Degene die in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming een gezinslid of partner naar Nederland wil laten overkomen, moet duurzaam beschikken over voldoende middelen van bestaan. Enerzijds krijgen met de nieuwe Vreemdelingenwet meer mensen recht op gezinshereniging en gezinsvorming; anderzijds wordt de inkomenseis aangescherpt naar 100% van de relevante bijstandsnorm. Met dit laatste ging de heer Wijn akkoord, omdat dit de verantwoordelijkheid van degene die iemand naar Nederland laat overkomen benadrukt. Kan de staatssecretaris de expliciete verzekering geven dat met het nu voorliggende totaalplaatje, zeker gezien de uitzonderingen die op de regel worden gemaakt, voldaan wordt aan artikel 8 van het EVRM?

Het tweede onderwerp van de brief betreft de gevolgen van de ontbinding van een huwelijk dan wel partnerschap of het einde van een relatie. Dit is natuurlijk nooit plezierig. Je mag er toch van uitgaan dat iedereen die een huwelijk sluit of een relatie aangaat, hoopt dat dit langdurig standhoudt. In een eerder debat heeft de CDA-fractie aangegeven dat de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, zowel wat asiel als regulier betreft, vijf jaar zou moeten duren, waarbij ervan uitgegaan wordt dat iemand gedurende de eerste vijf jaar nog niet uit het land van herkomst is uitgeburgerd. De heer Wijn steunde derhalve het huidige beleid, waarbij de vreemdeling na vijf jaar een zelfstandige verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd kan aanvragen. Als een huwelijk, partnerschap of relatie binnen vijf jaar eindigt, betekent dit intrekking van de afhankelijke verblijfsvergunning.

Vervolgens komt dan de vraag naar voren of iemand hier zelfstandig kan blijven. Dit kan in twee gevallen: vanwege asielbescherming of vanwege klemmende redenen van humanitaire aard. Een onafhankelijke verblijfsvergunning zou verstrekt moeten worden als de aanvrager de vrees heeft voor vervolging of uit een zodanig onveilig land komt dat het wel bijzonder hard is om hem of haar naar dat land terug te laten keren. Voorop moet staan dat oorlogsvluchtelingen of politieke vluchtelingen niet terug hoeven naar het land van herkomst. Daarnaast zou een onafhankelijke verblijfsvergunning verstrekt moeten worden als er sprake is van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. De heer Wijn steunde de staatssecretaris in de voorwaarde dat dit een combinatie van klemmende redenen moet betreffen en vroeg de staatssecretaris elke reden nader toe te lichten en uit te werken. Zijn deze criteria louter vrouwspecifiek of gelden zij ook voor mannen of andere specifieke groepen als homoseksuelen of ouderen? Is het relevant in hoeverre men voordat men naar Nederland kwam in dezelfde positie verkeerde? In hoeverre wordt meegenomen of men zich in het land van herkomst in dezelfde situatie zou bevinden na terugkeer als waarin andere vergelijkbare personen zich bevinden?

Uit het onderzoek van het Clara Wichmann Instituut, waarvan overigens niet duidelijk is in hoeverre het representatief is, blijkt dat er in de praktijk een gebrek aan inzicht is in de door Justitie gevolgde beleidslijnen inzake deze criteria. Ook zou de besluitvorming in eerste aanleg moeten worden verbeterd. Is de staatssecretaris het met deze conclusies eens? Zo ja, wat gaat hij hieraan doen?

In zijn brief stelt de staatssecretaris voor om verblijf altijd toe te staan indien het huwelijk of de relatie wordt verbroken door het overlijden van de partner, omdat dit een zodanig bijzondere en onbeïnvloedbare omstandigheid betreft die op zichzelf zo schrijnend is dat zij een grond voor verblijf in Nederland oplevert. Waarom heeft de staatssecretaris er niet voor gekozen om overlijden van de partner als een reden van klemmende humanitaire aard op te nemen? Hiermee zou aansluiting worden gevonden bij een huwelijk dat eindigt in een scheiding, bijvoorbeeld vanwege al dan niet seksueel geweld. Dat is immers ook schrijnend? Kan de staatssecretaris toelichten waarom hij dit verschil maakt? Bovendien is het de vraag of overlijden van de partner op zichzelf voldoende grond is om iemand automatisch toe te laten. Waarom zou een vrouw niet terug kunnen keren naar het land van herkomst als er geen kinderen zijn, de situatie van alleenstaande vrouwen in het land van herkomst goed is, het land veilig is, er geen andere bijzonderheden dan het overigens trieste weduwschap zijn en zij nog geen vijf jaar uit het land van herkomst is weggeweest? Kan de staatssecretaris toelichten hoe hij de relatie ziet tussen het voorkomen van schijnhuwelijken en de versoepelingen die hij nu voorstaat? Na een schijnhuwelijk mag men toch zeker niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Bij wie ligt de bewijslast?

De heer **Dittrich** (D66) maakte zich grote zorgen over het systeem van het afhankelijk verblijfsrecht. Mensen bevinden zich in een afhankelijkheidsrelatie waardoor zij niet vrij kunnen beslissen en in een aantal situaties is er zelfs sprake van het gebruik van geweld. Uit gegevens blijkt dat mensen soms in een relatie blijven zitten, terwijl er geweld tegen ze gebruikt wordt, alleen omdat zij anders niet weten waar zij terecht zouden komen. Dat afhankelijk verblijfsrecht moet dan ook kritisch onder de loep genomen worden.

Het rapport van het Clara Wichmann Instituut geeft bruikbare informatie. De discussie of dat nu representatief is voor iedereen in een soortgelijke positie, is eigenlijk niet zo interessant. De staatssecretaris merkt hierover op in zijn brief: in dit verband wil ik wel opmerken dat de resultaten van het onderzoek enige relativisering 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. Uit die gegevens blijkt dat bij 94% van de vrouwen die een aanvraag voor verblijf indienen nadat hun relatie vanwege scheiding of overlijden van de echtgenoot is stopgezet, afwijzend wordt gereageerd. Maar 6% van de vrouwen krijgt in eerste instantie de verblijfsvergunning. Die 94% van de vrouwen moeten er gemiddeld langer dan twee jaar over procederen willen zij zekerheid krijgen. De heer Dittrich vond de discrepantie tussen die cijfers verontrustend. Welk plan van aanpak stelt de regering voor om het grote aantal afwijzingen dat later rechtgezet wordt terug te dringen? Eind 1999 is er een expertmeeting door het Clara Wichmann Instituut georganiseerd, waar een aantal voorstellen zijn gedaan. De heer Dittrich kon zich vinden in het voorstel om voortgezet verblijf zonder nadere voorwaarden toe te staan wanneer een huwelijk of relatie langer dan drie jaar heeft geduurd. Dit betekent een aanmerkelijke versoepeling van het huidige beleid, waarbij voortgezet verblijf alleen mogelijk is als er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard of de betrokkene beschikt over een inkomen van ten minste de relevante bijstandsnorm. Heeft het huwelijk of de relatie korter dan drie jaar geduurd, dan is toelating slechts mogelijk op basis van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. Er is een aanbeveling gedaan om toelating mogelijk te maken op grond van één klemmende reden. Het gebruik van geweld binnen een relatie, wat tot schrijnende situaties kan leiden, zou bijvoorbeeld een doorslaggevende factor moeten zijn. Waarom is die aanbeveling niet door de regering overgenomen en wordt volgehouden dat het een combinatie van factoren moet zijn?

De heer Dittrich stond achter het voorstel van de staatssecretaris om voortgezet verblijf toe te staan als de relatie wordt verbroken vanwege het overlijden van de partner. In het verleden kwam het regelmatig voor dat de weduwe de aanzegging kreeg om het land te verlaten. In hoeverre heeft de beleidswijziging die de staatssecretaris voorstelt invloed op gevallen die in het verleden op een negatieve manier zijn beslist?

Mevrouw **Halsema** (GroenLinks) was enigszins teleurgesteld over de notitie van de staatssecretaris. Zij memoreerde dat in 1979 onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Haars een notitie is verschenen over het Nederlands vreemdelingenbeleid. Eén van de maatregelen die daarin werden aangekondigd, is dat zelfstandig verblijfsrecht voor partners na drie jaar moest worden toegekend. In de notitie van de staatssecretaris is dit één van de weinige aanpassingen die worden voorgesteld. De periode is dus van vijf jaar naar drie jaar teruggebracht. Geconstateerd kan worden dat ruim twintig jaar emancipatiebeleid nauwelijks of zelfs een omgekeerde invloed blijken te hebben gehad op het vreemdelingenbeleid. De voorbereiding van de notitie heeft anderhalf jaar geduurd en dat heeft geleid tot een stuk waarvan bijna de helft een nogal droge uiteenzetting is van het staande beleid, vier pagina's een samenvatting van de expertmeeting behelzen en dan blijft er tweeënhalve pagina over voor wat de regering zelf vindt en wil gaan doen. Daar had de hele notitie over moeten gaan. Het woord emancipatie komt in de notitie niet voor. Een politieke visie op de positie van de vrouw in het vreemdelingenbeleid staat er niet in. De regering gaat in het geheel niet in op suggesties van de experts om het beleid veel drastischer te wijzigen. Waarom wordt bijvoorbeeld de grens van drie jaar gehandhaafd? Waarom wordt seksueel geweld niet een zelfstandig criterium voor voortgezet verblijf? Waarom geen huisvestingsvergunningen verlenen? Mevrouw Halsema typeerde de notitie als «armoedig», zowel in intellectueel als in politiek opzicht, zeker als daarbij in aanmerking wordt genomen dat alle vragen en opmerkingen van de kant van de Kamer in het afgelopen anderhalf jaar over de positie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid door de staatssecretaris zijn doorverwezen naar deze notitie. Zij constateerde dat de staatssecretaris in

de notitie slechts op een fractie van de vragen en opmerkingen van de Kamer ingaat.

Afhankelijk verblijfsrecht hoort eigenlijk niet thuis in een moderne geëmancipeerde samenleving, waarin partners in een relatie als gelijkwaardig worden beschouwd, temeer omdat het praktische gevolg van het afhankelijk verblijfsrecht voor de periode van drie jaar is dat vrouwen gedwongen kunnen leven in een soms gewelddadige afhankelijkheid waartegen zij zich slecht kunnen verzetten. Het gaat hier namelijk vrijwel zonder uitzondering over vrouwen op Nederlands grondgebied die zeer kwetsbaar zijn. Zij hebben hun partner verloren of zijn in de steek gelaten. Zij zijn dikwijls mishandeld en zijn geïsoleerd in de Nederlandse samenleving en moeten vaak alleenstaand kinderen opvoeden. Voor hen regelt de regering nu een aantal zaken die tot vreugde stemmen: het zoekjaar wordt afgeschaft; als een gevolg van de nieuwe Vreemdelingenwet krijgt bezwaar automatisch schorsende werking; een weduwe krijgt recht op voortgezet verblijf als een partner binnen drie jaar overlijdt. Op zichzelf zijn dit goede maatregelen, maar de vraag die zich wel aandient is wat de rechtvaardiging is van de benadeling van vrouwen die scheiden. Argumentatie hiervoor mist in de notitie. Is er bij vrouwen die zijn mishandeld volgens de staatssecretaris geen sprake van een bijzondere en onbeïnvloedbare omstandigheid, die op zichzelf zodanig schrijnend is dat zij grond voor verblijf op kan leveren? Is de staatssecretaris wellicht van mening dat invloed kan worden uitgeoefend op situaties waarin mishandeling plaatsvindt? Het onderscheid dat nu is geïntroduceerd is arbitrair en het mist grond. In het algemeen is de periode dat een partner afhankelijk is in een relatie te lang. De termijn van drie jaar is ingesteld om schijnhuwelijken tegen te gaan, maar schijnhuwelijken dienen allereerst te worden aangepakt via de Wet schijnhuwelijken en niet door de rechtspositie van een grote groep vrouwen die hier legaal verblijven te verzwakken. Bovenop de Wet schijnhuwelijken moet een termijn van één jaar voldoende zijn, anders blijkt hieruit een gebrek aan vertrouwen in de Wet schijnhuwelijken. Bovendien is het een vreemde situatie dat wanneer een vrouw met haar kinderen bij een partner in Nederland komt te wonen, de kinderen al na een jaar een zelfstandige verbijfsvergunning krijgen en de vrouw pas na drie jaar. Als het mis gaat in zo'n relatie, bijvoorbeeld door mishandeling, dienen beide groepen evenredig te kunnen worden beschermd. Bovendien is het de vraag wat de bescherming van het kind inhoudt als het bij zijn moeder wil blijven die omwille van haar verblijfspositie bij de man blijft. De termijn zou van drie naar één jaar moeten gaan. Kan de staatssecretaris op dit punt nadere argumenten geven? De rechtspositie van vrouwen die binnen drie jaar scheiden blijft onzeker. De staatssecretaris handhaaft de eis van de combinatie van factoren om zelfstandig verblijfsrecht te kunnen krijgen. Ondanks de toegezegde verduidelijking van die factoren blijven vrouwen afhankelijk van de persoonlijke invulling van een beslisambtenaar, wat willekeur kan opleveren. Wanneer sprake is van huiselijk geweld, kunnen de gecombineerde eisen ertoe leiden dat vrouwen zich genoodzaakt voelen de gewelddadige relatie te continueren. Dat staat toch volstrekt haaks op het beleid van de minister van Justitie om huiselijk geweld te voorkomen? Tevens had hier een andere afweging moeten plaatsvinden tussen doel en middelen. Drie kwart van de mishandelde vrouwen krijgt uiteindelijk toch een verblijfsvergunning, maar pas na vele jaren van onzekerheid en procederen. De factoren genoemd in de vreemdelingencirculaire zouden stuk voor stuk een zelfstandige grond moeten kunnen zijn voor verblijfsaanvaarding. Het zou in ieder geval moeten gelden voor seksueel geweld.

Vrouwen komen gedurende de periode waarin nog niet duidelijk is of vergunning tot voortgezet verblijf wordt verleend niet in aanmerking voor een zelfstandige huisvestingvergunning. Mevrouw Halsema ergerde zich aan de manier waarop de staatssecretaris van Justitie en de staatssecretaris van Volkshuisvesting argumenten wisselen op dit punt. Zij vond het

ook opvallend dat de argumenten van de minister van VWS daarbij nooit genoemd zijn, namelijk dat de doorstroom in de opvang optimaal moet zijn. Dat is voor de staatssecretaris van Justitie nooit een argument geweest om veel sneller een huisvestingsvergunning te verlenen. Zij wees in dit verband op het probleem van de verstopte opvanghuizen. Vrouwen en kinderen worden ernstig belemmerd in het opbouwen van een nieuw bestaan. Voor de inwerkingtreding van de koppelingswet kregen zij juist voorrang bij het toewijzen van huizen en nu hebben zij niet eens recht op een huis. Ook hier ontbreekt een rechtvaardiging evenals een verwijzing naar de doelstelling van de koppelingswet. Daar komt bij dat het verblijf in opvanghuizen veel duurder is dan zelfstandige huisvesting. Als daarbij de verpleeguren gerekend worden, dan betekent dit dat deze vrouwen veel zwaarder drukken op de algemene middelen dan wanneer zij zelfstandig zouden wonen.

Mevrouw Halsema meende dat de notitie van de staatssecretaris een aanscherping van het beleid inhoudt. Houdt de verschuiving van vijf naar drie jaar in dat ook de afhankelijke partner drie jaar aaneengesloten in Nederland moet hebben verbleven in plaats van één jaar? Daar tekende zij bezwaar tegen aan.

De uitvoerende instanties hebben tot nu toe problemen gehad met het beleid. Zou de staatssecretaris ervoor kunnen zorgen dat de werk-instructies bekend zijn bij sociale diensten en korpschefs? Nog altijd blijken er veel problemen te zijn door onwetendheid.

De eis van het tijdig indienen van een verzoek om voortgezet verblijf, namelijk binnen vier weken na verbreking van de relatie, levert problemen op. Weglopen uit een relatie levert niet meteen het inzicht op dat de relatie verbroken wordt. Zeker vrouwen die bij vrienden of familie worden opgevangen, krijgen niet te horen dat zij zich snel moeten melden bij de Vreemdelingendienst. De gevolgen, geen uitkering of andere voorzieningen, zijn te hard. Waarom wordt hier niet, evenals bij de MVV-eis, een redelijke termijn gesteld? Ook zou de termijn van zes maanden weer ingevoerd kunnen worden voordat het verzoek om eerste toelating wordt behandeld. Worden vrouwen die niet in opvanghuizen, maar door verwanten of vrienden worden opgevangen, op dezelfde wijze behandeld als vrouwen in een opvanghuis. Zo ja, moet dit dan niet duidelijker worden vastgelegd in de werkinstructies.

Vrouwen worden niet automatisch gehoord bij de aanvraag voortgezet verblijf of tijdens de bezwaarfase hierover. In de notitie stelt de staatssecretaris dat dit in voorkomende gevallen wel zal gebeuren. Niet duidelijk is of dat betekent in sommige gevallen of in alle gevallen. Als hiermee bedoeld is «in sommige gevallen» dan is dat een gemiste kans. Dit zou de kwaliteit van de beslissing en de zorgvuldigheid van de toetsing aan de criteria aanzienlijk kunnen verbeteren. Ook zou het overbodige procedure-tijd en werkbelasting kunnen besparen, omdat zo'n gesprek het noodzakelijke inzicht kan verschaffen.

De heer **De Wit** (SP) constateerde dat de notitie over de rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid wat karig gemotiveerd is op een aantal punten. In de notitie wordt geen woord besteed aan de vraag voor wie dit nieuwe beleid geldt. In hoeverre heeft het beleid terugwerkende kracht voor buitenlandse vrouwen die te maken hebben gehad met het overlijden van een partner? In de notitie is niet onderbouwd waarom de termijn van drie jaar wordt gehanteerd en niet de termijn van één jaar. Hij was voorstander van het afschaffen van de afhankelijke verblijfsvergunning en van het geven van een zelfstandig recht meteen vanaf het eerste begin. Hij verzocht de staatssecretaris nader in te gaan op deze elementen.

De notitie biedt een duidelijke vooruitgang voor relaties die langer dan drie jaar hebben geduurd. In die situatie is een zelfstandig recht mogelijk, zij het dat er dan een toets plaatsvindt. Wat betekent dit voor het element

in het huidige recht dat betrokkene ten minste één jaar in Nederland moet hebben gewoond?

Het verheugde de heer De Wit dat de staatssecretaris duidelijk formuleert welke beleidslijn wordt gehanteerd in het geval van overlijden van de partner, ook wanneer een relatie korter dan drie jaar heeft geduurd. De staatssecretaris stelt dat het bij overlijden gaat om een onbeïnvloedbare situatie met schrijnende gevolgen. Dat is reden om een zelfstandig recht mogelijk te maken. Dit roept wel de vraag op naar het beleid in andere schrijnende situaties, met name wanneer een relatie beëindigd wordt op grond van (seksueel) geweld. Waarom maakt de staatssecretaris hiervoor een andere afweging? Dit is toch ook een situatie die tot heel schrijnende gevolgen kan leiden. Het enige verschil met de situatie na overlijden zou kunnen zijn dat er in zeer geringe mate sprake is van een beïnvloedbare situatie, maar dat is dan wel een heel subtiel verschil. De heer De Wit was ervoor het gebruik van (seksueel) geweld binnen een relatie als een aparte grond te zien voor toetsing en dit criterium los te zien van de combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. De staatssecretaris heeft toegezegd deze redenen nog eens te bezien. Komt daar een aparte notitie over?

De heer De Wit vond dat in de notitie niet voldoende is ingegaan op het huisvestingsprobleem. Al te gemakkelijk wordt verwezen naar de staatssecretaris van Volkshuisvesting, die op zijn beurt weer oppert dat huisvesting gezocht kan worden in studentenkamers of gewone kamers. Daar zag hij geen heil in. Men komt vaak terecht in de opvanghuizen met alle gevolgen van dien. Wat vindt de staatssecretaris van een zelfstandig recht op huisvesting in deze situaties?

Een belangrijk punt in de notitie betreft de voorlichting, bekendheid geven aan de collectieve voorzieningen. Uit de praktijk blijkt dat daar grote misverstanden over bestaan en dat er sprake is van willekeur doordat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende gemeenten en de verschillende instanties.

Het stellen van de inkomenseis kan tot problemen leiden. Het komt regelmatig voor dat men ver onder de 70%-norm zit. Ziet de staatssecretaris mogelijkheden voor een hardheidsclausule op dit punt, omdat dit op gespannen voet staat met de mogelijkheden voor gezinshereniging? Het gaat hier toch om een categorie mensen die een heel moeilijke positie hebben op de arbeidsmarkt en dus ook heel moeilijk kunnen voldoen aan die zware norm.

De heer De Wit vond de termijn van vier weken voor het indienen van een aanvraag te kort, bijvoorbeeld voor vrouwen die in een opvanghuis verblijven en niet in de gaten hebben dat die vier weken aan het verstrijken zijn en voor vrouwen die in het buitenland wonen. Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om die termijn van vier weken op te rekken tot bijvoorbeeld zes maanden?

Antwoord van de regering

De **staatssecretaris** zegde toe de opmerkingen die door de verschillende leden zijn gemaakt aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting door te geven.

Naar aanleiding van de vraag voor wie het nieuwe beleid zal gelden, stelde de staatssecretaris dat de verstrakkingen in het beleid gelden voor de toekomst, dus voor degenen die Nederland nog binnenkomen en dat er voor de versoepelingen in het beleid, waaronder die voor het verblijf na overlijden, een overgangsregeling komt die ook van toepassing zal zijn op degenen die nu al in aanmerking zouden komen voor dat beleid. Dat betekent dat de eisen die gesteld worden aan degenen die Nederland willen binnenkomen hoger worden. Het beleid zal zodanig toegepast worden dat mogelijke obstakels in deze gevallen niet gelden. Een en ander zal worden neergelegd in een regeling. Met de Kamer zal overlegd worden over de

ingangsdatum van deze regeling, die overigens niet afhankelijk is van de inwerkingtreding van de Vreemdelingenwet.

Hij deelde mede dat alleenstaande ouders met kinderen beneden de vijf jaar zijn vrijgesteld van het middelenvereiste. Dat is staand beleid en het volgt uit het feit dat deze vrouwen op grond van de Algemene bijstandswet ontheffing van een sollicitatieplicht hebben.

Vervolgens meldde hij dat de IND in samenwerking met de Vreemdelingendienst onderzoek doet naar de omvang van de groep aan wie na afhankelijk verblijf een zelfstandig verblijfsrecht wordt verleend. Onbekend is wanneer dit onderzoek zal zijn afgerond.

Hij stelde vervolgens dat het criterium van drie jaar voor het verlenen van een zelfstandige vergunning is gekozen omdat dit criterium in het vreemdelingenbeleid in Nederland ruim wordt gehanteerd op een enkele uitzondering na, bijvoorbeeld in het geval van minderjarigen. Hij was er niet voor van het begin af aan een zelfstandig recht te verlenen. Het systeem van afhankelijke verblijfsvergunningen moet mede gezien worden in het licht van artikel 8 van het EVRM, waaraan moet worden voldaan. Het gaat hier om gezinsvorming en gezinshereniging en daarbij is nu eenmaal sprake van een afhankelijkheidsrelatie. De reden voor de komst naar Nederland is gelegen in de partner. Daaruit blijkt afhankelijkheid. Dan gaat het vervolgens om de vraag wanneer die afhankelijkheid moet worden omgezet in zelfstandigheid. Daarbij is gekozen voor een periode van drie jaar, behoudens uitzonderingen. Hij was het er niet mee eens dat het stellen van dit criterium negatieve gevolgen heeft voor de emancipatie van de vrouwen om wie het gaat. Slechts in uitzonderings-situaties, wanneer er sprake is van het gebruik van (seksueel) geweld, moeten andere maatregelen genomen worden. Dat gebeurt ook. Overgaan tot een uitsluitend zelfstandig verblijfsrecht zal ertoe leiden dat een aantal basisvoorwaarden gesteld moet worden en daarbij kan gedacht worden aan het type criteria dat door de heer Kamp naar voren is gebracht.

De situatie voor huwelijkspartners en partners die een niet-huwelijkse relatie hebben is gelijkgetrokken. Voor beide categorieën geldt het criterium van het verblijf van drie jaar in Nederland en niet meer van één jaar. Er is een onderscheid gemaakt tussen het achterblijven van een partner na overlijden en na scheiding. Daarbij is sprake van subtiele verschillen. Op het overlijden van een partner heeft men geen enkele invloed. Op de situatie die voorafgaat aan een scheiding kan er wel sprake zijn van enige invloed, zonder dan te spreken in termen van verwijtbaarheid. Wil men na scheiding in aanmerking komen voor een zelfstandige verblijfsvergunning dan zal er sprake moeten zijn van een combinatie van klemmende redenen van humanitaire aard. De aanwezigheid van (seksueel) geweld is een buitengewoon belangrijke reden en er kan ook extra gewicht aan toegekend worden, maar het moet altijd in combinatie gezien worden met de andere redenen die aan de orde zijn. De staatssecretaris was er tegen deze achtergrond geen voorstander van (seksueel) geweld als apart criterium op te nemen.

Hij ging nader in op twee normen: de maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst en de zorg die de buitenlandse vrouw heeft voor kinderen die in Nederland geboren zijn of een opleiding volgen. De maatschappelijke positie van vrouwen in het land van herkomst moet gezien worden in het licht van de relatie die een vrouw in Nederland heeft, de wijze waarop die gestalte heeft gekregen en de wijze waarop die beëindigd is en wat de mogelijke repercussies kunnen zijn in het land van herkomst. Wanneer een vrouw kinderen heeft in Nederland, is van belang of zij verantwoordelijk is voor die kinderen. Wat die zorg precies inhoudt, zal van geval tot geval verschillen. Het is ten dele waar dat daar in de praktijk nog onvoldoende rekening mee wordt gehouden. Eén van de belangrijke uitkomsten van het onderzoek van het Clara Wichmann Instituut is dat in eerste aanleg in 6% van de gevallen een vergunning is toege-

kend en dat in tweede instantie, veel later, 80% is toegekend. Dat is een discrepantie die niet zou mogen voorkomen. Hij zegde toe het beleid opnieuw te formuleren en neer te leggen in de uitvoeringsinstructies, ook op het punt van het toekennen van een zwaarder gewicht aan (seksueel) geweld. Hij meende dat dit ertoe zal leiden dat de uitvoeringspraktijk beter aansluit bij het beleid. Een nader plan van aanpak achtte hij in dit kader echter niet nodig. Om te weten of de nieuwe uitvoeringsinstructies in de praktijk werken, zal onderzocht worden op welke wijze dit gemeten kan worden. De Kamer zal van de resultaten hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld.

De eis van het tijdig indienen van een verzoek om voortgezet verblijf, namelijk binnen vier weken, is een criterium dat gekoppeld is aan de koppelingwet. Dat is ook een reden om daaraan vast te houden. De staatssecretaris zag echter wel een mogelijkheid om aansluiting te zoeken bij de discussie over de redelijke termijn in het kader van het MVV-vereiste.

De staatssecretaris had de gegevens niet voorhanden over het aantal verzoeken dat wordt ingediend en om welke landen van herkomst het gaat in het kader van gezinshereniging. Hij zegde toe uit te zoeken of het mogelijk is deze gegevens boven tafel te krijgen.

Hij vervolgde dat met de beleidsnotitie over de vreemdelingrechtelijke rechtspositie van vrouwen in het vreemdelingenbeleid voldaan wordt aan de eisen die artikel 8 van de EVRM stelt.

Hij stelde dat de klemmende redenen voor het verlenen van een onafhankelijke verblijfsvergunning in zekere zin vrouwspecifiek zijn. In voorkomende gevallen zullen zij echter ook voor mannen gelden.

De staatssecretaris zag geen relatie tussen het voorkomen van schijnhuwelijken en de aan de orde zijnde versoepelingen van het beleid. In het geval men het vermoeden heeft dat er sprake is van een schijnhuwelijk, zal de bewijslast liggen bij degene die hier wil blijven.

De redenering dat uit de cijfers over het aantal vrouwen dat na gezinshereniging in blijf-van-mijn-lijfhuizen verblijft is af te lezen dat geweld onder deze groep vreemdelingen veel hoger ligt dan normaal had de staatssecretaris niet overtuigd. Die conclusie kan niet getrokken worden. Hij moest het antwoord op de vraag of het verbreken van relaties onder deze groep vaker voorkomt schuldig blijven.

Op de vraag of de Vreemdelingendienst vrouwen na drie jaar kan wijzen op de mogelijkheid van een zelfstandig verblijfsrecht antwoordde de staatssecretaris dat het mogelijk moet zijn de betrokkenen te voorzien van voorlichtingsmateriaal waaruit blijkt dat zij in aanmerking komen voor een zelfstandig verblijfsrecht. Het leek hem niet verstandig de Vreemdelingendienst een verplichting op te leggen, want dat kan in de Nederlandse «gejuridiseerde» samenleving al snel leiden tot allerlei discussies over de vraag of dat wel of niet is gebeurd. Maar een actieve voorlichtende rol moet mogelijk zijn.

Tot slot zegde de staatssecretaris toe schriftelijk in te gaan op de vraag over de groep vrouwen die in de praktijk wordt uitgesloten van het recht op kinderbijslag door de Sociale verzekeringsbank.

De voorzitter van de commissie,
Van Heemst

De griffier van de commissie,
Pe