

Vergaderjaar 1995–1996

**24 401**

**Minderhedenbeleid 1996**

**Nr. 13**

## **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 27 maart 1996

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft de volgende lijst van vragen opgesteld over de brief van de staatssecretaris van Justitie van 20 december 1995 inzake het gezinsherenigings- en -vormingsbeleid (24 401, nr. 6).

De staatssecretaris heeft de vragen, mede namens de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Binnenlandse Zaken beantwoord bij brief van 21 maart 1996.

De vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
V. A. M. van der Burg

De griffier voor dit verslag,  
Van Hezik

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoel (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijksman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B. M. de Vries (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekkoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Vliegenthart (PvdA), Boogaard (Groep Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Te Veldhuis (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), vacature D66, Leerkes (U55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD), De Koning (D66).

1

*Hoeveel personen zijn in de jaren 1990 tot en met 1995 in het kader van gezinshereniging naar Nederland gekomen? Hoeveel in het kader van gezinsvorming? Uit welke landen waren deze personen afkomstig?*

*Welke nationaliteit hadden de personen die iemand uit het buitenland lieten overkomen?*

*Hoeveel van de verblijfgevers met de Nederlandse nationaliteit is van geboorte Nederlander, en hoeveel zijn genaturaliseerd? (blz. 1).*

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) baseert de analyses van immigratie op inschrijvingen in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). In de GBA wordt echter het verblijfsdoel van nieuwe immigranten niet opgenomen, zodat met schattingen moet worden gewerkt om het aantal migranten te kunnen duiden dat naar Nederland komt in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming. Het CBS heeft op deze wijze schattingen kunnen maken voor de jaren 1991 en 1994. In 1991 kwamen naar schatting 28 000 personen (excl. EU/EER-onderdanen) in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland. In 1994 waren dat er minder dan 18 000 (excl. EU/EER-onderdanen, Maandstatistiek voor de bevolking, juni 1995, pp. 24-26). Vooral de daling van immigranten met de Turkse, Marokkaanse of Surinaamse nationaliteit is opmerkelijk. Momenteel komen de Turkse en de Marokkaanse nationaliteit nog het meest voor. In maart 1996 zal het CBS komen met een analyse van de immigratie in 1995.

Het is niet mogelijk exacter aan te geven hoeveel personen in het kader van gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen in genoemde periode en hoeveel in het kader van gezinsvorming. Hiervoor bestaat een aantal redenen. In de eerste plaats wordt het grootste deel van de verblijfsvergunningen door vreemdelingendiensten afgegeven. De reden van afgifte werd niet eenduidig geregistreerd. In 1995 is op grote schaal gewerkt aan de invoering van het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) bij de vreemdelingendiensten. Dit systeem garandeert dat gegevens op eenduidige wijze worden opgeslagen. Het zal echter ook met dit systeem niet mogelijk zijn om historische ontwikkelingen duidelijk in kaart te brengen.

Voor de nationaliteiten van diegenen die een partner lieten overkomen, moet worden teruggegrepen naar het kwantitatieve onderzoek over gezinshereniging en -vorming dat het WODC in 1992 heeft gepubliceerd.

Uit dit onderzoek bleek dat 34% van de personen die een partner over lieten komen, de Nederlandse nationaliteit had. 29% van hen was Nederlander van geboorte, 5% was genaturaliseerd.

2

*Zijn bij de evaluatie van de nieuwe regels voor gezinsvorming en -hereniging belangenbehartigende organisaties van migranten geraadpleegd?*

*Op reacties van welke belangengroepen heeft u zich gebaseerd en wat was in het kort de relevante inhoud van de reacties? (blz. 1).*

Zoals ik heb vermeld in mijn brief van 20 december 1995 heb ik me bij de evaluatie van de nieuwe regels over gezinsvorming en -hereniging mede gebaseerd op reacties van belangenorganisaties. Ik heb reacties ontvangen van het Nederlands Centrum Buitenlanders (thans Forum), Vluchtelingenwerk, het JAC te Eindhoven, Komitee Zelfstandig Verblijfsrecht Buitenlandse Vrouwen, Stichting Lawine en het Clara Wichmann Instituut. Het zijn deze reacties die ik bij het vormen van mijn oordeel heb betrokken en in mijn brief ook heb weerlegd of overgenomen of naar aanleiding waarvan ik mijn standpunt heb verduidelijkt.

In het kort was de relevante inhoud van deze reacties als volgt:

- Er is aandacht gevraagd voor specifieke implicaties van de verscherpte inkomenseis voor de positie van vrouwen. Een ongedifferentieerde toepassing van de inkomenseis bij gezinshereniging zou indirect discriminerend werken ten opzichte van vrouwen in Nederland en met name ten opzichte van migrantenvrouwen.
- Verder werd het wenselijk geacht om meer rekening te houden met de flexibilisering van de arbeidsmarkt.
- Houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf zouden onterecht niet in aanmerking komen voor gezinshereniging.
- De toets aan klemmende redenen van humanitaire aard zou geen oplossing bieden voor de positie van vluchtelingen en houders van een vergunning tot verblijf humanitair. Ook werd erop gewezen dat de regels ten aanzien van houders van een vtv-humanitair mogelijk strijd op leveren met artikel 8 EVRM.
- Er is verder verzocht om de invoering van een redelijke termijn bij de gezinshereniging van vluchtelingen nader te onderbouwen.
- Er is op gewezen dat bij de invoering van de beleidswijziging een betere voorlichting had moeten plaatsvinden.
- In plaats van de inkomenseis werd het wenselijk geacht dat de toets of iemand zich voldoende heeft ingespannen op de arbeidsmarkt als zelfstandig criterium wordt ingevoerd voor de beoordeling of iemand beschikt over voldoende middelen van bestaan.
- Studiefinanciering zou moeten worden meegeteld als middel van bestaan.
- Tenslotte achten de meeste belangenorganisaties het wenselijk dat er een verdere gelijkstelling plaatsvindt van huwelijkse en niet-huwelijkse relaties in het toelatingsbeleid, met name ten aanzien van inkomensvereiste.

### 3 en 4

*Waarom wordt met betrekking tot de legesheffing niet een zelfde vrijstellingsregeling getroffen als bij een naturalisatieverzoek? (blz. 1).*

*Welke regelingen gelden op dit moment voor gezinshereniging en -vorming met betrekking tot het mvv-vereiste en de legeskosten? Welke regels gelden in dit verband voor EU-onderdanen? Wordt in deze regelingen rekening gehouden met de draagkracht van betrokkenen en zijn vrijstellingen mogelijk? Zo nee, waarom niet? (blz. 1).*

Het mvv-vereiste geldt in beginsel voor iedere vreemdeling die mvv-plichtig is en die een aanvraag om toelating – voor welk doel dan ook – indient dan wel tijdens een toelatingsprocedure een andere aanvraag om toelating indient. Echter, aanvragen om een vergunning tot verblijf dienen op grond van de uitspraak van de Rechtseenheidskamer van 16 maart 1995 in behandeling te worden genomen, ook al beschikt betrokkene niet over de vereiste mvv.

Onderdanen van de Lidstaten van de EU/EER zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste.

Met ingang van 15 februari 1994 is de legesregeling van kracht. Deze regeling geldt voor vreemdelingen die voor een verblijf – voor welk doel dan ook – van langer dan drie maanden in aanmerking wensen te komen.

De leges voor een aanvraag om verlening van een vergunning tot verblijf in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming bedraagt f 125,- (f 50,- voor kinderen jonger dan 12 jaar). Voor een onderdaan van een Lidstaat van de EU/EER die verblijfsgerechtigd is in de zin van artikel 94 van het Vreemdelingenbesluit bedraagt de leges f 35,-.

De leges van f 125,- komen rechtstreeks voort uit de administratieve kosten die gemoeid zijn met het in behandeling nemen van een aanvraag om een vergunning tot verblijf. Daarom wordt geen rekening gehouden met de draagkracht van betrokkenen en zijn geen vrijstellingen mogelijk. Alleen voor kinderen jonger dan 12 jaar geldt een lager legestartief.

Bij naturalisatie wordt een verminderd legestartief gesteld in het geval verzoeker minvermogen is. De achterliggende gedachte daarbij is dat het gaat om vreemdelingen die al geruime tijd deel uitmaken van de Nederlandse samenleving en dat naturalisatie gestimuleerd behoort te worden.

5

*Is er met betrekking tot de legesheffing rekening gehouden met de overige (aanzienlijke) kosten van gezinshereniging in het bijzonder met de kosten die verbonden zijn aan de aanvraag van een mvv in het buitenland? (blz. 1).*

Neen.

6

*Is er bij de verschillende gemeenten sprake van een zelfde beleid, wanneer het gaat om de legalisatie van documenten die nodig zijn voor de aanvraag? (blz. 1).*

Ja. Ik wil u voor dit beleid graag verwijzen naar hoofdstuk A4/6.1.2.6 Vc 1994.

7

*Komt het voor dat minderjarige asielzoekers niet in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen, maar als alleenstaande minderjarige asielzoeker? Zo ja, moet dat consequenties hebben voor de regelgeving terzake? (blz. 1).*

Het komt voor dat minderjarige asielzoekers onbegeleid in Nederland binnenreizen en in de AMA-procedure worden opgenomen, terwijl later blijkt dat zij eigenlijk voor gezinshereniging naar Nederland zijn gekomen. Naar mijn mening hoeft dit echter geen consequenties te hebben voor de regelgeving terzake omdat deze situatie binnen de bestaande regelgeving als volgt wordt beoordeeld:

Indien blijkt dat een AMA ouders in Nederland heeft wordt het kind door de voogd zo mogelijk ondergebracht bij de ouders. Ook wordt de behandeling van de asielaanvraag zoveel mogelijk gevoegd bij die van ouders c.q. familieleden. Dit betekent dat als de ouders nog in de procedure zijn de beslissing op de asielaanvraag van betrokkenen ook gevolgen kan hebben voor de verblijfsaanvraag van het kind. Mogen de ouders in Nederland blijven dan geldt dit ook voor het kind. Als de ouders reeds tot Nederland zijn toegelaten wordt beoordeeld of gezinshereniging mogelijk is. Daarbij wordt getoetst aan het geldende gezinsherenigingsbeleid. Indien niet aan de geldende voorwaarden wordt voldaan zal binnen het kader van de klemmende redenen van humanitaire aard het belang het van kind zwaarwegende betekenis hebben.

Uiteraard wordt in elk van de bovengenoemde situaties ook beoordeeld of het kind op zelfstandige gronden in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus of een vergunning tot verblijf op gronden van humanitaire redenen.

8

*Een van de voorwaarden voor gezinshereniging is dat kinderen feitelijk behoren tot het gezin van de ouders bij wie het verblijf wordt beoogd. Wordt hierbij rekening gehouden met het feit dat gezinsleden elkaar door vlucht of oorlogsomstandigheden kwijt kunnen raken? Wat is de reactie van de regering op de constatering van Vluchtelingenwerk Nederland, dat aan dit vereiste een steeds engere interpretatie wordt gegeven en dat in de vreemdelingencirculaire nadrukkelijk moet worden opgenomen dat verbreking van de gezinsband niet mag worden tegengeworpen indien de*

*lange duur van de scheiding is veroorzaakt door vluchtomstandigheden of het gevolg is van oorlogsgeweld? (blz. 1).*

Ik zal nader ingaan op de constatering en het voorstel van Vluchtelingenwerk in de notitie over de verschillende statussen in het vreemdelingenbeleid, zoals ik heb aangekondigd in mijn brief van 20 december 1995.

9

*Zijn wel de nodige randvoorwaarden aanwezig (zoals voldoende kansen op de arbeidsmarkt voor allochtone vrouwen, voldoende kinderopvang, voldoende scholingsmogelijkheden) voor het tonen van eigen verantwoordelijkheid via het verrichten van betaalde arbeid? (blz. 1).*

Voor de beantwoording van de vraag of er in het algemeen voldoende randvoorwaarden voor de groep allochtone vrouwen bestaan om deze groep aan te spreken op hun verantwoordelijkheid dient enige differentiatie naar etniciteit te worden aangebracht. Zo blijkt dat Surinaamse en Antilliaanse vrouwen tenminste een even hoge participatiegraad hebben als allochtone vrouwen. De arbeidsparticipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen blijft daarentegen achter, hoewel de uitgangspositie van met name jongere vrouwen (de tweede generatie) door hun onderwijsprestaties steeds beter wordt. Gelet op de verschillende specifieke en algemene arbeidsmarktmaatregelen ter vergroting van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarvan allochtonen en daarmee ook allochtone vrouwen, gebruik kunnen maken, zie ik geen aanleiding om ten aanzien van allochtone vrouwen van het algemeen uitgangspunt dat ieder zelf verantwoordelijk is voor de overkomst van gezinsleden, af te wijken. Het 40 000 banenplan, mede gericht op de sectoren zorg en kinderopvang, en de experimenten met inzet van uitkeringsgelden kunnen hierbij als recente nieuwe maatregelen genoemd worden naast de reeds bestaande instrumenten als JWG en banenpoolregeling. Voor wat betreft de mogelijkheden van kinderopvang is naast het gedecentraliseerde budget ten behoeve van gemeentelijke kinderopvangplaatsen op 29 februari jl. een nieuwe centrale subsidie-mogelijkheid van kracht geworden (Stcrt. 1996, nr. 43), waarbij de gemeenten kinderopvangplaatsen kunnen inkopen ten behoeve van alleenstaande vrouwen met kinderen in de bijstand, om te voorkomen dat de zorg voor kinderen een belemmering voor werkaanvaarding vormt. Daarnaast geldt er een uitzondering op de inkomenseis voor alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar zoals ik in mijn brief van 20 december 1995 heb toegelicht.

10, 12 en 15

*Kan aan de hand van cijfers worden aangetoond, dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt tussen 17 september 1993 en heden dusdanig is voortgeschreden, dat een aanpassing van de bestaande regels op dit punt op zijn plaats is? (blz. 2).*

*Betekent de zin «daardoor rijst de vraag of men nog eisen kan stellen aan inkomen en de duur van dat inkomen gezien de vele nieuwe vormen van arbeid die ontstaan en een mogelijk grotere flexibiliteit van arbeid», dat de regering niet uitsluit dat zodra deze ontwikkelingen een structureel karakter krijgen de inkomenseisen voor gezinshereniging en -vorming niet gesteld worden? (blz. 2).*

*In hoeverre is bij de bepaling van duurzaamheid van de inkomsten rekening gehouden met de notitie Flexibiliteit en zekerheid in verband met een versoepeling van het vergunningenregime voor uitzendarbeid en de afschaffing van de maximum uitzendtermijn? (blz. 2).*

Bij het opstellen van de brief van 20 november 1995 is rekening gehouden met de notitie «Flexibiliteit en zekerheid». Rekening is gehouden met de verwachting dat arbeid mogelijk een grotere flexibiliteit zal kennen in de toekomst en met name met het feit dat een groter deel van de instromers op de arbeidsmarkt op tijdelijke contracten werkzaam zal zijn (al dan niet via een uitzendbureau). Naar aanleiding van de statistiek van de CBS kan worden geconstateerd dat het segment tijdelijke arbeid de afgelopen jaren enige stijging heeft gekend. Versoepeling van het vergunningenregime voor uitzendarbeid en de afschaffing van de maximum uitzendtermijn speelt wel mee, maar is van relatief ondergeschikt belang omdat slechts een deel van de tijdelijke contracten tot stand komt via uitzendcontracten. In verband met de notitie «Flexibiliteit en zekerheid» is dan ook bepaald dat inkomen uit tijdelijke contracten voor minder dan 1 jaar als duurzaam kan worden aangemerkt indien betrokkene reeds minimaal drie jaar op basis van dergelijke contracten heeft gewerkt, en er op het moment van de aanvraag nog uitzicht is op werk voor minimaal 6 maanden. Een structurele flexibilisering van de arbeidsmarkt kan niet tot gevolg hebben dat de inkomenseisen voor gezinshereniging en -vorming in het geheel niet gesteld worden. Immers een persoon die een gezinslid naar Nederland wil laten overkomen blijft in financiële zin verantwoordelijkheid dragen voor dit gezinslid. Ik sluit echter niet uit dat een structurele flexibilisering verandering kan brengen in de wijze waarop deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld.

11

*Volgens verschillende organisaties (het Clara Wichmann Instituut, het NCB, het Komitee Zelfstandig verblijfsrecht Migrantenvrouwen en de Stichting Lawine) benadeelt de eis dat aanvragers van gezinshereniging altijd voldoende inkomsten moeten hebben, jongeren en vrouwen. Beide groepen zouden vaker op uitzendwerk, oproepcontracten en flexibele arbeidsovereenkomsten zijn aangewezen. Het NCB is mede daarom van mening dat serieuze pogingen om werk te vinden weer een belangrijke rol moeten gaan spelen bij de beoordeling van de inkomenseis. Wat is de reactie van de regering hierop? (blz. 2).*

In september 1993 heeft de toenmalige Tweede Kamer ingestemd met een wijziging van de inkomenseis in die zin dat het zgn. subjectieve verwijtbaarheids criterium werd vervangen door objectieve criteria voor de beoordeling of iemand beschikt over voldoende middelen van bestaan. Verder heeft onderzoek van het WODC uitgewezen dat met objectieve criteria in de uitvoering veel beter kan worden gewerkt en de rechtszekerheid beter kan worden gewaarborgd.

Het voorstel van de NCB zou herinvoering van het verwijtbaarheids criterium betekenen. Ik acht dit niet gewenst en ook niet noodzakelijk. De huidige objectieve criteria houden voldoende rekening met de situatie van jongeren en vrouwen. Voor jongeren geldt, gelet op hun situatie als beginners op de arbeidsmarkt, arbeid in het kader van arbeidsmarktactiverende maatregelen zoals het JWG als voldoende middelen van bestaan, mits er 32 uur per week gewerkt wordt. Verder wordt, gelet op de flexibilisering van de arbeidsmarkt, in het algemeen niet langer strikt vastgehouden aan de eis van een éénjaarscontract als ook bij tijdelijke contracten kan worden vastgesteld dat de arbeid een duurzaam karakter heeft.

Een en ander betekent niet dat serieuze inspanningen om werk te vinden op geen enkele wijze een rol spelen bij de beoordeling of gezinshereniging of -vorming mogelijk is. Hiervoor is in bovenstaande optiek echter alleen aanleiding als iemand kan aantonen dan, ondanks langdurige en serieuze inspanningen, het uitzicht op de gezinshereniging of vorming reëel ontbreekt. Slechts in deze situatie, die individueel wordt beoordeeld, omdat daarbij ook andere aspecten van humanitaire aard een

rol spelen, kan reden bestaan om gezinshereniging- of -vorming ondanks het ontbreken van middelen, toe te staan.

13 en 14

*Waarom wordt in de voorstellen geen gebruik gemaakt van de rapporten van het Clara Wichmann Instituut, waaruit aantoonbaar is gebleken dat het inkomensvereiste discriminerend uitwerkt voor vrouwen? Wanneer vindt het overleg met het Clara Wichmann-instituut plaats? Wat is de reactie op de bewering van het Clara Wichmann-instituut dat het inkomensvereiste discriminerend uitwerkt voor vrouwen? (blz. 2).*

*Wanneer is duidelijk of het gezinsherenigings- en -vormingsbeleid zal worden onderworpen aan een emancipatie-effectrapportage?*

*Wordt in de statistieken over gezinshereniging een onderscheid gemaakt tussen mannen en vrouwen? (blz. 2).*

Het Clara Wichmann-Instituut heeft eerst gereageerd toen de voorbereiding van de voorstellen in ver gevorderd stadium was.

Het Instituut baseert haar visie op het onderzoek van de Stichting Lawine getiteld: «Kosto-kindjes en caissières.» Mede omdat de daarop gebaseerde beweringen van het Clara Wichmann-Instituut op dat moment nog onvoldoende onderbouwd waren, konden deze niet meer mee worden genomen. Met het oog op nadere onderbouwing van de bewering dat het inkomensvereiste discriminerend uitwerkt voor vrouwen heeft op 5 februari 1995 overleg plaatsgevonden tussen mij en het Clara Wichmann-Instituut. Ook dat gesprek heeft geen nadere onderbouwing kunnen bieden.

Naar aanleiding van dit gesprek is van de zijde van Justitie vervolgens nagegaan of er aanleiding bestaat aan te nemen dat de gewijzigde regels voor gezinshereniging en -vorming een aantoonbare nadelige invloed hebben gehad op de mogelijkheden voor vrouwen om een partner uit het buitenland naar Nederland te halen. Een inventarisatie van de immigratie van vier belangrijke nationaliteiten leert, dat dit niet het geval is. Voor deze redenering is uitgegaan van de stelling, dat als het na september 1993 voor vrouwen moeilijker zou zijn geworden om een partner uit het buitenland over te laten komen (in verhouding tot mannen die hun buitenlandse partner laten overkomen), het aantal immigrerende mannen na die tijd meer zou moeten zijn gedaald dan het aantal immigrerende vrouwen. Analyse van de immigratie van mannen en vrouwen met de Nederlandse, de Turkse, de Marokkaanse en de Surinaamse nationaliteit toont aan, dat van zo'n ongelijke ontwikkeling geen sprake is. Ook zijn er geen aanwijzingen van substantiële wijzigingen in het aantal aanvragen tussen mannen en vrouwen sedert september 1993. De immigratie van mannen en vrouwen met genoemde nationaliteiten daalt sinds het begin van de jaren '90 volgens een exact gelijk patroon. Vooralsnog zie ik daarom geen aanleiding om een Emancipatie Effect Rapportage te laten uitvoeren. Op korte termijn vindt hierover vervolgoverleg plaats met het Clara Wichmann-Instituut. Ik zal u over de uitkomsten hiervan zo spoedig mogelijk berichten.

16

*Moet het voorstel ten aanzien van de duurzaamheid van de arbeid zo worden gelezen, dat iemand met een vast contract uitzicht moet hebben op voortzetting met minimaal één jaar en iemand met uitzendwerk met minimaal een half jaar om aanspraak te kunnen maken op gezinshereniging? (blz. 2).*

Als alleen gekeken zou worden naar de resterende duur van het contract kan deze vraag bevestigend worden beantwoord. Bij de beoordeling van arbeid in het kader van gezinshereniging en vorming geldt echter bij uitzendwerk bovendien dat de betrokkene reeds drie jaar op basis van

tijdelijke contracten moeten hebben gewerkt. Dit betekent concreet dat gezinshereniging of -vorming direct mogelijk is voor iemand die een vast contract krijgt voor minimaal 1 jaar. Voor iemand die een contract krijgt voor een half jaar geldt dat gezinshereniging of -vorming pas mogelijk is als hij drie jaar op basis van tijdelijke contracten heeft gewerkt danwel zodra zijn tijdelijk contract wordt omgezet in een vast contract voor minimaal 1 jaar.

17

*Wat wordt precies verstaan onder «reeds minimaal drie jaar op basis van tijdelijke contracten te hebben gewerkt»? Moet een verblijfvrager bijvoorbeeld die drie jaar volledig hebben gewerkt? Of volstaat een bepaalde periode binnen een jaar?*

*Hoe lang moet die periode dan zijn? (blz. 2).*

Onder «reeds minimaal drie jaar op basis van tijdelijke contracten te hebben gewerkt» wordt verstaan dat iemand drie jaar volledig moet hebben gewerkt. Als werk geldt in dit verband ook de periode dat iemand een premie-uitkering, zoals WW, heeft ontvangen.

18, 19 en 20

*Op welke manier moeten jongeren, herintredende vrouwen, migrantenvrouwen met de zorg voor kinderen aan de eis van een arbeidsverleden van drie jaar voldoen?*

*Is deze aanpassing in overeenstemming met het beleid dat is ontstaan na het uitbrengen van het IND-info-bulletin van januari 1994? (blz. 2).*

*Betekent de in de brief geïntroduceerde interpretatie van duurzaamheid van de inkomsten voor jongeren en herintredende vrouwen een wezenlijke wijziging van de regels? Op welke wijze wordt door deze interpretatie aan de problemen van deze categorieën tegemoetgekomen? (blz. 2).*

*Kan voor wat betreft de eis van een arbeidsverleden van drie jaar geen vrijstelling worden verleend aan jongeren, herintredende vrouwen, en migrantenvrouwen die steeds de zorg voor kinderen en huishouding droegen? (blz. 2).*

Het eerste gedeelte van vraag 18 beantwoordt zichzelf, namelijk door drie jaar te (gaan) werken. De eis van een arbeidsverleden van drie jaar geldt echter niet voor al de in de vraag opgenomen categorieën. Migrantenvrouwen met de zorg voor kinderen jonger dan 5 jaar komen immers in aanmerking voor een vrijstelling van het inkomensvereiste. Verder geldt voor jongeren dat arbeid in het kader van het JWG wordt aangemerkt als voldoende middelen van bestaan, mits er 32 uur per week gewerkt wordt. Voor hen geldt derhalve niet dat zij reeds drie jaar moeten hebben gewerkt.

De eis van een arbeidsverleden van drie jaar geldt alleen voor diegenen die werkzaam zijn op basis van tijdelijke contracten, dat wil zeggen contracten met een looptijd van minder dan 1 jaar. Reeds vrij snel na invoering van de beleidsregels van 17 september 1993 bleek dat de eis van een contract van minimaal 1 jaar met name voor jongeren en herintredende vrouwen te streng was. Daarom is deze eis versoepeld en opgenomen in het IND-info-bulletin van januari 1994. In dit bulletin was opgenomen dat tijdelijke contracten kunnen worden aanvaard indien reeds enkele jaren op basis van deze contracten is gewerkt. Met de aanpassing is het begrip «enkele jaren» omwille van de eenduidigheid ingevuld met «drie jaren» en betekent dus geen wezenlijke wijziging van de regels. Deze eis komt zeker tegemoet aan de problemen van jongeren en herintredende vrouwen.

Gelet op het bovenstaande kan ik u mededelen dat ik geen voorstander ben om ten aanzien van de eis van een arbeidsverleden van drie jaar vrijstellingen te verlenen.



21

*In de bijlage van de brief wordt opgesomd welke inkomensbestanddelen wel en welke niet worden meegerekend bij de beoordeling of iemand beschikt over voldoende middelen van bestaan.*

*Op welke gronden is deze opsomming tot stand gekomen?*

*Welke motieven liggen ten grondslag aan het niet meetellen als bestanddeel ter vaststelling van het inkomen van: de kinderbijslag, de alimentatie aan de vrouw, inkomsten uit aandelen en/of obligaties, huur- of onderhuurinkomsten en een aanzienlijk eigen vermogen? Kan hiervoor een verklaring worden gegeven? (blz. 3).*

Als hoofdregel voor het inkomensvereiste geldt dat er beschikt moet worden over inkomsten met een duurzaam danwel structureel karakter, waarmee direct in de kosten van levensonderhoud kan worden voorzien, en die niet afkomstig zijn uit de openbare kas. Verder wordt uitgegaan van netto-inkomsten en niet van reëel besteedbaar inkomen.

Gelet op dit criterium telt kinderbijslag niet mee omdat deze inkomensbron uit de openbare kas wordt verkregen. Alimentatie die een vrouw ontvangt die een echtgenoot wil laten overkomen, telt niet mee omdat dit inkomen worden beëindigd ingeval van een nieuwe relatie.

Inkomen uit vermogen (incl. inkomsten uit aandelen en/of obligaties en/of verhuur/onderverhuur) is gelet op genoemde criteria slechts voldoende indien hiermee direct en structureel in de maandelijkse kosten van levensonderhoud (het geldende ABW-normbedrag) kan worden voorzien, hetgeen blijkt uit belastinggegevens.

22

*Wat is de mening van de regering over de ruimte die de ambtenaren hebben bij het toepassen van de regels?*

*Hoe zal de uniformiteit in de uitvoering worden bewaakt? (blz. 3).*

Het gezinsherenigingsbeleid bestaat uit een samenstel van objectieve criteria. Dit impliceert dat de ruimte die ambtenaren hebben beperkt is. Een ambtenaar van de vreemdelingendienst dient een zaak die op grond van een beoordeling op objectieve criteria tot een oordeel zou leiden dat voor verzoeker bijzonder schrijnend uitvalt, voor te leggen aan de IND omdat hij niet bevoegd is om te beslissen over klemmende redenen van humanitaire aard. In het beleid is uitdrukkelijk een verwijzing naar de mogelijkheid van de toets aan humanitaire omstandigheden opgenomen om ambtenaren van de vreemdelingendienst er op te wijzen dat in het geval van gezinshereniging of -vorming zich humanitaire omstandigheden kunnen voordoen die een nadere bestudering verdienen. Het blijft echter in eerste instantie ter beoordeling van deze ambtenaar of deze omstandigheden zich voordoen en of hij de zaak voorlegt aan de IND. Om uniformiteit te bewerkstelligen is het dan ook wenselijk dat ambtenaren voldoende op de hoogte zijn van de doelstellingen van het beleid en de achtergrond van de regels, om te kunnen beoordelen of een zaak zich toch leent voor een toets aan klemmende redenen van humanitaire aard. In de TBV zal dit beter tot uitdrukking komen.

23

*Waarom wordt gekozen voor de strikte toepassing van het normbedrag, terwijl de vreemdelingendiensten met een flexibele toepassing uit de voeten kunnen? Van welke marges van afwijking van het normbedrag is hier sprake? (blz. 3).*

Een flexibele toepassing van het normbedrag impliceert het ontstaan van een glijdende schaal en subjectieve oordeelsvorming. Zoals ik reeds in mijn brief van 20 december 1995 heb aangegeven, kan het uitgangspunt derhalve niet anders zijn dan een strikte toepassing van het

normbedrag. Het uitgangspunt zal expliciet in de Vreemdelingencirculaire worden opgenomen. Van een flexibele toepassing kan en mag vervolgens geen sprake meer zijn.

De marges welke gehanteerd werden in afwijking van het normbedrag variëren per vreemdelingendienst en liggen in de orde van grootte van ongeveer één tot vijftig gulden.

24

*Waarom wordt voor diegenen die inkomsten uit studiefinanciering hebben geen mogelijkheid geboden van borgstelling door derden? (blz. 3).*

Voor een ieder die een gezinslid in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland wil laten overkomen geldt dat hij of zij in beginsel zelf financieel hiervoor verantwoordelijk is. Dit geldt derhalve ook voor personen die studeren en daartoe studiefinanciering ontvangen. Er bestaat geen mogelijkheid dat een derde zorgdraagt voor de middelen van bestaan middels een garantverklaring. Sinds 1 januari 1994 is de mogelijkheid van een derde garant in het gezinsherenigingsbeleid komen te vervallen. Een garantstelling door een derde kan nog slechts dienen ter aanvullende zekerheid maar niet meer ter vervanging van de eigen middelen.

Zou een mogelijkheid van een garantstelling van een derde ter vervanging van de eigen verantwoordelijkheid wel worden geaccepteerd, dan valt niet in te zien waarom dit alleen zou gelden voor diegenen met inkomsten uit studiefinanciering. Immers ook voor anderen die een uitkering verkrijgen uit de openbare kas zou de mogelijkheid van een derde garant een uitkomst kunnen bieden. Een algemene regel op dit punt acht ik ongewenst gelet op de doelstelling van het beleid.

25

*Wat is de reden dat er ooit voor is gekozen een onderscheid te maken tussen begunstigde groepen (Nederlanders, houders van een vergunning tot vestiging, vluchtelingen) en niet-begunstigde groepen (personen met een verblijfsvergunning), in die zin dat de eerste categorie over een inkomen moet beschikken dat gelijk is aan 70% van de bijstandsnorm voor gehuwden/samenwonenden, terwijl de tweede categorie over 100% van de bijstandsnorm voor gehuwden/samenwonenden moet beschikken? (blz. 3-4).*

Het onderscheid tussen begunstigde en niet-begunstigde groepen bestond reeds onder de beleidsregels van voor september 1993. Voor de genoemde begunstigde groepen gold destijds het zgn. verwijtbaarheids-criterium en voor de niet-begunstigde groepen een onverkorte inkomenseis.

Bij de invoering van de beleidsregels in september 1993 is besloten dit onderscheid te handhaven en voor begunstigde groepen in plaats van het verwijtbaarheids-criterium als hoofdregel de eis te stellen dat zij moeten beschikken over een inkomen dat gelijk is aan 70% van de bijstandsnorm voor gehuwden/samenwonenden.

Het onderscheid wordt gerechtvaardigd door een verschil in verblijfs-status en rechtspositie. Nederlanders, houders van een vergunning tot vestiging en vluchtelingen hebben een sterk verblijfsrecht (voor onbepaalde duur) en daarmee een sterke rechtspositie.

Dit rechtvaardigt dat betrokkene voor zijn gezinslid een beroep mag doen op aanvullende ABW. Dit geldt als regel niet voor houders van een verblijfsvergunning.

Verder is met betrekking tot het onderscheid van belang dat houders van een vergunning tot verblijf over het algemeen nog relatief kort in

Nederland verblijven zodat van hen eerder kan worden verwacht dat zij het gezinsleven in het land van herkomst kunnen uitoefenen.

26

*Verdient het niet eveneens aanbeveling de positie van houders van een vvtv bij deze evaluatie te betrekken, gezien hun vaak langdurige scheiding van familie- en gezinsleden als gevolg van hun vluchtsituatie, alsmede de situatie van hun achterblijvende verwanten? (blz. 4).*

Houders van een vvtv komen niet in aanmerking voor gezinshereniging en -vorming omdat zij slechts tijdelijk in Nederland mogen verblijven. Omdat de mogelijkheid van gezinshereniging in dit geval uitdrukkelijk afhangt van het verblijfsrecht van de hoofdpersoon in Nederland, heb ik er voor gekozen om de positie van deze personen ten principale te bespreken in het overleg met uw Kamer over de verschillende statussen in het asielbeleid. Het aspect van gezinshereniging zal hierbij nadrukkelijk worden betrokken.

27

*Waarom wordt bij deze evaluatie geen aandacht geschonken aan de situatie van vluchtelingen met een C-status?*

*Verdient het geen aanbeveling – gezien de ontwikkelingen in de materiële rechtspositie van C-statushouders waarbij zij op verschillende terreinen dezelfde rechten hebben als A-statushouders – deze C-statushouders ook ten aanzien van de eisen ten behoeve van gezinshereniging gelijk te stellen aan A-statushouders? (blz. 4).*

Zoals ik in mijn brief van 20 december 1995 heb aangegeven past een discussie over de situatie van houders van een vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard beter thuis binnen het overleg dat ik in het voorjaar met uw Kamer zal voeren over de verschillende statussen in het asielbeleid. In dat verband zal ook het verschil in rechtspositie tussen C-status en A-statushouders aan de orde komen en de gevolgen voor de eisen in het kader van gezinshereniging.

28

*Welke zijn de ervaringen ten aanzien van vluchtelingen met een zogenaamde C-status met betrekking tot de inkomenseis voor gezinshereniging? Vormt de inkomenseis voor deze categorie vluchtelingen een belemmering om zich met hun gezin te herenigen? (blz. 4).*

Een vergunning tot verblijf die is verleend om klemmende redenen van humanitaire aard (de zgn. C-status) is een normale vergunning tot verblijf. Daarom gelden voor een houder van een dergelijke vergunning dezelfde voorwaarden als voor andere houders van een «reguliere» verblijfsvergunning en dus ook het inkomensvereiste. Bovendien geldt ook voor houders van een vtv-humanitair in beginsel dezelfde verantwoordelijkheid voor het onderhoud van gezinsleden.

In algemene zin kan worden gesteld dat de inkomenseis voor vreemdelingen die in het bezit zijn van een vergunning tot verblijf een belemmering vormt om zich met hun gezin te herenigen, in elk geval een tijdelijke belemmering. Gelijk aan de antwoorden op de vragen 26 en 27 wil ik voor een verdere inhoudelijke uiteenzetting over de redelijkheid van de inkomenseis graag verwijzen naar het overleg met uw Kamer over de statusnotitie.

29

*Sinds wanneer worden inkomsten uit een dienstverband in het kader van de Jeugdwerkgarantiewet en de Rijksbijdrageregeling banenpools meegerekend als inkomen uit arbeid? Want tijdens het mondeling overleg*

*op 8 september 1993 over de gezinshereniging en -vorming zei de toenmalige staatssecretaris van Justitie dat een inkomen uit een arbeidsmarktactiverende maatregel niet meetelt. Gaarne een nadere verduidelijking. (blz. 4).*

Tijdens het mondeling overleg op 8 september 1993 heeft de toenmalige staatssecretaris van Justitie medegedeeld dat een inkomen uit een arbeidsmarktactiverende maatregel uitsluitend niet meetelt als inkomen voor houders van een vergunning tot verblijf (zie hiervoor Tweede Kamer 1993–1994, 23 409, nr. 4, blz. 9).

Voor Nederlanders, houders van een vergunning tot vestiging en vluchtelingen maakte het meetellen van een inkomen uit een arbeidsmarktactiverende maatregel als inkomen uit een arbeid expliciet onderdeel uit van het voorgestelde beleid. Voor deze groep tellen inkomsten uit een dienstverband in het kader van de jeugdwerkgarantiewet en de Rijksbijdrageregeling banenpools dus sinds 17 september 1993 mee als inkomen uit arbeid.

30

*Wordt het inkomen uit een duurzaam dienstverband – ongeacht de hoogte – met een instantie die de arbeidsmarktactiverende maatregel uitvoert als voldoende middelen van bestaan voor gezinshereniging en -vorming beschouwd? (blz. 4).*

Het inkomen uit een duurzaam dienstverband met een instantie die de arbeidsmarktactiverende maatregel uitvoert is op zichzelf voldoende als voldoende middelen van bestaan. Naast het inkomen uit een duurzaam dienstverband dienen personen van 18 tot 23 jaar minimaal 32 uur per week te werken. Werken zij minder dan 32 uur per week dan dient uit het duurzaam dienstverband minimaal 70% van de bijstandsnorm voor een gezin te worden verkregen.

Personen van 23 jaar en ouder dienen uit een duurzaam dienstverband minimaal 70% van de bijstandsnorm voor een gezin te verdienen.

31

*In navolging van de nieuwe Algemene Bijstandswet (ABW) is de leeftijdsgrens voor kinderen van één-ouder gezinnen verlaagd van zes naar vijf jaar. Heeft bij de invoering van de ABW overleg plaatsgevonden met het ministerie van Justitie in verband met de eventuele gevolgen voor het gezinsherenigings- en vormingsbeleid? (blz. 4).*

Neen.

32 en 33

*Komt de handhaving van de huidige toepassing van de vrijstelling met een verlaging van de leeftijd van de kinderen naar jongeren van 5 jaar, overeen met de wens zoals deze door de uitvoeringspraktijk is geuit? (blz. 4).*

*Waar is de wens van de uitvoeringspraktijk op gebaseerd om de vrijstelling voor hoofden van één-ouder gezinnen minder ruim toe te passen? (blz. 4).*

De wens van de uitvoeringspraktijk om de vrijstelling voor hoofden van één-ouder gezinnen minder ruim toe te passen komt voort uit onduidelijkheid over de interpretatie van het begrip één-ouder gezin. In de praktijk doen zich situaties voor waarin feitelijk sprake is van een twee-ouder gezin. In het algemeen werd het in de uitvoeringspraktijk in deze situatie niet wenselijk geacht om de vrijstelling te laten gelden. Ik heb zo'n situatie in mijn brief van 20 december 1995 geschetst. Vanuit beleidsmatige overwegingen kan echter gesteld worden dat er juridisch sprake is van

een één-ouder gezin omdat de tweede ouder formeel nog niet is toegelaten tot Nederland en de vrijstelling derhalve wel geldt.

De wens van de uitvoeringspraktijk hield derhalve geen verband met de leeftijd van het kind.

34

*Welk beleid wordt gevolgd met betrekking tot (ex) WAO-ers die na 1 januari 1994 en voor de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria (BIA) op 1 januari 1996 hun uitkering geheel of gedeeltelijk hebben verloren en op grond van de criteria van de Wet BIA niet voor een BIA-uitkering in aanmerking komen? (blz. 5).*

Voor (ex)-AOW-ers die na 1 januari 1994 en voor de inwerkingtreding van de Wet BIA hun uitkering geheel of gedeeltelijk hebben verloren geldt dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken indien zij een duurzaam inkomen uit arbeid hebben danwel een premie-uitkering genieten waarbij wordt voldaan aan de daarvoor geldende voorwaarden.

35

*Er wordt een koppeling gelegd tussen de verzwaring van de arbeidsverledeneis voor WW-gerechtigden enerzijds en de uitbreiding van het begrip duurzaam inkomen als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt anderzijds.*

*Moet deze koppeling zo worden uitgelegd, dat het begrip duurzaam inkomen niet zou zijn verruimd, indien de arbeidsverledeneis voor WW-gerechtigden niet zou zijn verzwaard? (blz. 6).*

Nee, ook onder verzwaring van de arbeidsverledeneis in de WW zou de uitbreiding van het begrip duurzaam inkomen tot stand zijn gekomen. De reden voor deze uitbreiding is uitsluitend gelegen in de flexibilisering van de arbeidsmarkt.

Er is in deze tekst evenwel een koppeling gelegd omdat de uitbreiding van het begrip duurzaam inkomen de gevolgen van de verzwaring van de arbeidsverledeneis voor WW-gerechtigden voor een deel kan verlichten.

36

*Wordt degene die alleen aan de 26-weken-eis voldoet en derhalve slechts recht heeft op een uitkering van 70% van het minimumloon geacht te voldoen aan het criterium van voldoende middelen van bestaan? Is dit ook het geval bij deeltijdwerkers en werknemers die een laag loon verdienen? (blz. 6).*

Een WW-gerechtigde die alleen aan de 26-weken-eis voldoet voldoet in beginsel niet aan het criterium van voldoende middelen van bestaan omdat hij slechts recht heeft op een uitkering voor de duur van een half jaar.

De duurzaamheid van de WW-uitkering en daarmee die van de middelen van bestaan is daardoor onvoldoende gewaarborgd.

37

*Wat betekent concreet het besluit om het criterium inzake de RWW-uitkering te laten vervallen? (blz. 6).*

Concreet betekent het besluit om het criterium inzake de RWW-uitkering te laten vervallen dat aanvragen voor gezinshereniging of -vorming van personen die niet voldoen aan het middelenvereiste maar in het verleden wel hebben gewerkt, niet langer getoetst kan worden aan een objectief criterium, maar beoordeeld worden in het kader van klemmende redenen van humanitaire aard. Zoals ik in de brief van 20 december 1995 heb

aangegeven is gebleken dat met het RWW-criterium onvoldoende recht werd gedaan aan de oorspronkelijke doelgroep van het RWW-criterium, nl. langdurig werklozen met een beperkt uitzicht op werk maar een reëel arbeidsverleden. Naar mijn mening biedt het humanitaire vangnet voldoende mogelijkheden om de rechten van deze doelgroep beter te beschermen door in het individuele geval te beoordelen of er klemmende redenen van humanitaire aard aanwezig zijn die alsnog kunnen leiden tot gezinshereniging of -vorming.

Voor de uitvoering betekent dit dat zaken waarin geen sprake is van langdurig werkloosheid en wordt aangevoerd dat er in het verleden is gewerkt moeten worden voorgelegd aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst voor de toets aan klemmende redenen van humanitaire aard.

38

*Waarop is de opmerking gebaseerd dat het aantal langdurige oudere werklozen steeds kleiner wordt?*

*Kan een indicatie worden gegeven van het humanitaire beleid dat de regering zich voorstelt te gaan voeren ten aanzien van het toestaan van gezinsvorming of -hereniging aan langdurig oudere werklozen? (blz. 7).*

Niet bedoeld is te zeggen dat de groep van oudere langdurig werklozen in Nederland in zijn totaliteit kleiner wordt, maar dat de groep oudere langdurig werklozen dat een aanvraag doet om gezinshereniging of gezinsvorming afneemt. Deze opmerking is gebaseerd op het ervaringsfeit dat vanaf het begin van de jaren '90 gezinshereniging bij arbeidsmigranten in het algemeen is afgenomen en op cijfers m.b.t. gezinsvorming (J. J. Schoorl e.a.: «een partner van verre»: de cijfers, WODC-rapport 136, tabellen 7 en 8), waaruit bij de gezinsvorming van Turken en Marokkanen van ouder dan 30 jaar een sterk dalende trend waarneembaar is. De evaluatie van de beleidswijziging van september 1993 noemt de groep oudere langdurig werklozen als een kleine groep binnen de totale groep RWW-gerechtigden.

In vervolg op het antwoord op vraag 37 zal elk individueel geval worden beoordeeld aan de hand van onder meer de volgende aspecten:

- duur van de werkloosheid;
- inspanningen van betrokkene om werk te vinden en aard van de inspanningen;
- duur van de gezinsband en scheiding van familieleden;
- duur van het arbeidsverleden;
- medische situatie;
- omstandigheden van de familieleden;
- uitzichten op werk.

Voor een deel komen deze aspecten overeen met de overwegingen die ik heb genoemd in mijn brief van 20 december 1995 in paragraaf 6 over de klemmende redenen van humanitaire aard. Ingeval van langdurig en oudere werklozen zullen bij de beoordeling van de humanitaire omstandigheden naast de serieuze inspanningen om weer werk te vinden uitdrukkelijk de inspanningen die in het verleden zijn gedaan worden meegewogen.

39

*Kan uit het vermelde op blz. 7 over «klemmende redenen van humanitaire aard» worden geconcludeerd dat de regering niets gedaan heeft met de toezegging aan de Tweede Kamer, dat in voorkomende gevallen serieuze inspanningen van betrokkene om in eigen levensonderhoud en in dat van zijn gezinsleden te voorzien, worden meegewogen? Zo niet, kunnen enkele voorbeelden worden gegeven waarbij deze bepaling is toegepast? (blz. 7).*

Nee, op blz. 7 van de brief van 20 december 1995 wordt naar mijn mening juist aangegeven op welke wijze de regering uitvoering heeft gegeven aan de bedoelde toezegging aan de Tweede Kamer.

Een voorbeeld waarbij deze bepaling is toegepast is de volgende casuspositie. Een vrouw wil haar buitenlandse echtgenoot laten overkomen maar heeft geen arbeidsverleden opgebouwd. Hoewel zij zich inspant om een baan te krijgen kan worden vastgesteld dat zij eerst kort na het huwelijk begonnen is met deze inspanningen. In dat geval kan niet worden gesteld dat zij zich reeds voldoende serieus heeft ingespannen en verantwoordelijkheid had getoond om voor een gunstige beoordeling in het kader van klemmende redenen van humanitaire aard in aanmerking te komen.

In het volgende voorbeeld was er wel sprake van humanitaire redenen. Het betrof een Zuid-Afrikaanse vrouw die om toelating verzocht bij haar Nederlandse echtgenoot. Gelet op de serieuze inspanningen van de man om in zijn eigen levensonderhoud te kunnen voorzien en bijzondere omstandigheden was er sprake van klemmende redenen van humanitaire aard. De bijzondere omstandigheden waren vooral gelegen in het feit dat het om een gerepatrieerde Nederlander ging die de repatriëring al had voorbereid en gedeeltelijk tot uitvoering had gebracht voor de beleidswijzigingen van september 1993.

40 en 41

*Op blz. 7 van de brief staat: «In tegenstelling tot (...) al dan niet verwijtbaar gedrag». Wat is de betekenis van deze passage?*

*Kan c.q. moet hieruit worden gelezen dat – los van het verwijtbaarheids-criterium of welk ander criterium dan ook – het feit dat iemand afhankelijk is van de ABW een absolute belemmering is voor gezinshereniging en -vorming?*

*Kan op dit punt nadere uitleg worden gegeven? (blz. 7).*

*Doet de humanitaire toets recht aan degenen die niet-verwijtbaar niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien? (blz. 7).*

De passage «over al dan niet verwijtbaar gedrag» bedoelt aan te geven dat het beleid sinds september 1993 gebaseerd is op objectieve criteria en niet langer op een subjectieve beoordeling of het iemand al dan niet te verwijten is dat hij niet over voldoende middelen van bestaan beschikt.

Met de passage wordt ook bedoeld om te stimuleren dat het begrip «verwijtbaarheid» binnen het gezinsherenigingsbeleid niet langer wordt gebruikt. Voor personen met een ABW-uitkering die niet onder de vrijstellingen van het inkomensvereiste vallen, betekent de afhankelijkheid van bijstand zeker een belemmering voor gezinshereniging en -vorming.

Dit is immers het gevolg van het uitgangspunt dat iemand geacht wordt eigen financiële verantwoordelijkheid te dragen voor de overkomst van gezinsleden. De ABW is geen zelfstandig inkomen maar een inkomen uit de openbare kas. Afhankelijkheid van bijstand hoeft echter geen absolute belemmering te zijn. Voor bepaalde personen is het mogelijk dat gezinshereniging op grond van klemmende redenen van humanitaire aard alsnog mogelijk is.

Aan het karakter van het humanitaire vangnet heb ik echter geen wijziging aangebracht ten opzichte van mijn voorganger. Het vangnet is het sluitstuk van het beleid en staat slechts voor schrijnende gevallen open.

Iemand die zich op geen enkele wijze inspant om een baan te krijgen zal dan ook niet in aanmerking komen voor een positieve beoordeling op grond van klemmende redenen van humanitaire aard.

Binnen het kader van de humanitaire toets kan dus wel worden meegewogen of iemand wel of geen moeite doet om een baan te krijgen. In die zin speelt «verwijtbaarheid» nog een rol.

Deze afweging doet binnen de uitgangspunten van het beleid naar mijn mening voldoende recht aan degenen die niet-verwijtbaar niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien en daardoor in een schrijnende situatie terecht komen.

42

*Hoe vaak heeft de rechter vastgehouden aan de oude toets in verband met al dan niet verwijtbaar gedrag van een betrokken aanvrager voor gezinshereniging en -vorming? (blz. 7).*

Er is geen exact aantal zaken aan te geven waarin de rechter heeft getoetst aan het verwijtbaarheids criterium omdat hiervan geen registratie is bijgehouden.

43

*Hoe wordt in de rechtspraak aan het begrip «klemmende redenen van humanitaire aard» invulling gegeven? Zal er nog een meer specifiek onderzoek naar jurisprudentie op dit terrein plaatsvinden? (blz. 7).*

In de rechtspraak wordt in de individuele beoordeling van de aanvraag rekening gehouden met de omstandigheden als de positie van de gezinsleden in het buitenland, de situatie van de vreemdeling in Nederland, serieuze inspanningen van betrokkene om in zijn of haar eigen levensonderhoud te voorzien en daarmee het uitzicht op gezinshereniging in de nabije toekomst.

Ik acht het niet noodzakelijk om een meer specifiek onderzoek naar jurisprudentie op dit terrein te laten plaatsvinden.

44 en 45

*Kan nader worden ingegaan op de gesprekken tussen DIVOSA en de hoofden van Vreemdelingendiensten over het verwijtbaarheids criterium? Welke onderwerpen zijn daarbij aan de orde geweest? Wanneer heeft het overleg plaatsgehad? (blz. 7).*

*Waarom zijn de voordelen van een standaardformulier voor de gegevensuitwisseling tussen GSD en Vreemdelingendienst louter van administratieftechnische aard? Is ook naar de voordelen voor de belanghebbenden gekeken? Wat zijn daarvan de bevindingen? (blz. 7).*

Naar aanleiding van het parlementaire debat medio 1993 heeft in oktober 1993 nader overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de gegevensuitwisseling tussen VD/IND (toen nog DVZ) en GSD inzake de invulling van de klemmende redenen van humanitaire aard.

Op basis van dit overleg is door SZW een concept-formulier met vragen opgesteld waarmee de VN/IND vragen kon voorleggen aan de GSD over de inspanningen van betrokkene. Uit een uitvoeringstoets bij de IND die de beslissingen in dit soort zaken uiteindelijk moet nemen, is gebleken dat de vraagstelling te objectief was en daardoor te weinig inzicht gaf in de omstandigheden van het individuele geval. SZW heeft vervolgens in december 1993 DIVOSA geconsulteerd over een verbetering van de werkwijze. Uit deze consultatie is gebleken dat een GSD wel gegevens kan verifiëren die door een VD worden overlegd maar verder weinig informatie kan geven over positieve inspanningen van een betrokkene omdat dergelijke informatie niet voor elke uitkeringsgerechtigde aanwezig hoeft te zijn, en bovendien op verschillende wijze is opgetekend in de GSD-dossiers. DIVOSA heeft de door IND gewenste subjectivering van de door de sociale dienst te verstrekken informatie bovendien afgewezen omdat de GSD-en daarmee een gedeelte van de beoordeling van de toelating op zich nemen terwijl de verantwoordelijkheid daarvoor bij Justitie ligt. Hoewel een standaardformulier voor uitvoerende diensten op



zich een goed instrument kan zijn voor gegevensuitwisseling, is daarvoor in dit verband uiteindelijk niet gekozen omdat het voor de inhoudelijke beoordeling van de zaak geen toegevoegde waarde zou opleveren. Daardoor brengt een dergelijk formulier voor belanghebbende geen voordeel met zich mee. Bovendien wordt met de bestaande wijze van gegevensuitwisseling voldoende recht gedaan aan de belangen van een aanvrager. Gegevens van een aanvrager voorzover deze betrekking hebben op arbeid danwel uitkeringen worden immers in beginsel altijd geverifieerd bij de GSD.

46

*Paragraaf 7 ontbeert een conclusie. Moet deze paragraaf zo worden gelezen dat het huidige beleid wordt voortgezet? (blz. 7-8).*

Het is juist dat paragraaf 7 zo gelezen moet worden dat het huidige beleid wordt voortgezet. Zoals ook in paragraaf 7 is opgenomen is de leeftijdseis helder en kan deze worden gehandhaafd.

47

*Welk beleid wordt gevoerd voor gezinshereniging met kinderen die in Nederland worden geboren, vervolgens door de ouders naar het herkomstland worden gestuurd om basis- en middelbaar onderwijs te volgen om daarna vóór hun 18e jaar via gezinshereniging naar Nederland te komen? (blz. 8).*

Afhankelijk van de concrete situatie kan verblijf worden toegestaan in het kader van de terugkeeroptie als verwoord in de Vreemdelingen-circulaire 1994, B21/5 of in het kader van het gezinsherenigingsbeleid (Vc 1994, B1/5).

48

*Worden de vreemdelingendiensten ook van tevoren om advies gevraagd bij wijzigingen in het gevoerde beleid? (blz. 8).*

Vreemdelingendiensten worden niet in alle gevallen om advies gevraagd bij wijzigingen in het gevoerde beleid. Er wordt in principe alleen advies gevraagd als er sprake is van ingrijpende wijzigingen. Een goed voorbeeld hiervan is de herijking van de Vreemdelingen-circulaire, eind 1993, waarbij een aantal vreemdelingendiensten uitdrukkelijk is geraadpleegd. In dat verband is ook veel aandacht gegeven aan de leesbaarheid en de uitvoerbaarheid van het beleid. Verder komt het regelmatig voor dat vreemdelingendiensten zelf voorstellen doen om het beleid op een bepaald punt te wijzigen. In dat geval wordt vaak ook bij andere diensten geïnformeerd of er ook bij hun behoefte bestaat om het beleid te wijzigen. Ook worden TBV's waarmee een beleidswijziging kenbaar wordt gemaakt in voorkomende gevallen in concept voorgelegd aan een VD om de uitvoerbaarheid te toetsen.

Verder spelen vreemdelingendiensten veelal een belangrijke rol bij de evaluatie van beleid. Het WODC-onderzoek naar het gezinsherenigingsbeleid is dan ook voornamelijk bij de vreemdelingendiensten uitgevoerd. Op basis van de resultaten van het onderzoek is de beleidsbrief van 20 december 1995 totstandgekomen.

49

*Wordt naast het gebruik maken van het Tussentijds Bericht Vreemdelingen-circulaire ook gedacht aan een systeem waarbij voortdurend getracht wordt om onduidelijkheden in de regels en verschillen in interpretatie van de regels tussen de vreemdelingendiensten en de IND boven water te krijgen, zoals het WODC-rapport voorstelt? (blz. 8).*

Middels een duidelijke Vc en hantering van de regels zoals daarin vermeld, kan de uniformiteit goed worden bewaakt. Ook het bestaande regulier overleg tussen VD en IND vervult daarin een belangrijke rol. Voor de uniformiteit binnen de IND is bovendien een Electronisch Documentair Systeem opgezet waarmee bereikt wordt dat op iedere werkplek over dezelfde informatie wordt beschikt en de uniformiteit via deze weg wordt gewaarborgd.

50

*Het ontbreken van gelijkstelling van het middelenvereiste tussen huwelijkse en niet-huwelijkse relaties heeft volgens de regering te maken met het feit dat er op dit moment voor niet-huwelijkse partners nog geen onderhoudsverplichting bestaat. Volgens het NCB moet dit gerelativeerd worden omdat de kans groot is dat de hoofdpersoon in Nederland vaak niet voldoende draagkrachtig is om aan de alimentatieverplichting te voldoen. Bovendien maakt het Haags Alimentatie Verdrag alimentatie slechts mogelijk indien het recht dat van toepassing is verklaard op de echtscheidingsprocedure alimentatie toestaat. Wat is hierop de reactie van de regering? (blz. 9).*

In huwelijkse situaties bestaat er een wettelijke onderhoudsplicht. Het komt echter voor dat in huwelijkse situaties (tijdelijk) geen invulling aan de onderhoudsplicht kan worden gegeven omdat er geen draagkracht is. Omdat de onderhoudsplicht voor maximaal 12 jaar blijft bestaan kan gedurende deze hele periode bekeken worden of er voldoende draagkracht is om de onderhoudsplicht alsnog te effectueren.

Ook in niet-huwelijkse situatie kan het voorkomen dat op enig moment er bij de garant geen draagkracht meer bestaat. Ook voor de garant geldt dat er voor maximaal 5 jaar een onderhoudsverplichting (garantstelling) blijft bestaan en afhankelijk van de draagkracht op de garant zonodig een beroep moet worden gedaan.

In de situatie dat er wel draagkracht is, kan in de huwelijkse situatie op basis van de wettelijke onderhoudsplicht onderhoud worden afgedwongen. Hiermee wordt voorkomen dat een beroep op de algemene middelen wordt gedaan. Bij niet-huwelijkse relaties bestaat geen wettelijke onderhoudsplicht. Het gevolg hiervan is, dat ook in gevallen waarin de partner wel draagkracht heeft om de andere partner te onderhouden, deze onderhoudsmogelijkheid niet zou kunnen worden afgedwongen. Het middelenvereiste tezamen met de garantstelling voorkomt een dergelijke ongewenste situatie, aangezien de partner op basis hiervan kan worden aangesproken.

Overigens kan de opmerking over het Haags Alimentatieverdrag eveneens worden gerelativeerd. Op grond van artikel 4 van het Verdrag is terzake van kinderalimentatie het recht van de gewone verblijfplaats van het kind van toepassing. Met betrekking tot de vraag of een gemeente de ten behoeve van de vrouw verleende bijstand op de man kan verhalen in het geval de echtscheiding naar Marokkaans recht heeft plaatsgevonden biedt de jurisprudentie houvast voor de stelling dat dat kan: in de Nederlandse rechtsorde heeft de ABW een niet weg te denken functie voor tal van gescheiden vrouwen; in verband met het grote beslag dat daardoor wordt gelegd op de algemene middelen is voorzien in een verhaalsmogelijkheid op de voormalig echtgenoot. De Nederlandse openbare orde verdraagt niet dat, met een beroep op artikel 8 van het Verdrag en op grond van de Marokkaanse wet, een in Nederland duurzaam verblijvende Marokkaanse man zich kan onttrekken aan een verhaal door de gemeente van uitkeringen verleend of te verlenen aan de voormalige echtgenote.

51

*Betekent een eventuele gelijkstelling van huwelijkse en niet-huwelijkse relaties ook een verandering ten aanzien van het middenvereiste? Hebben de voorstellen van de regering in de notitie Leefvormen invloed op het voorgestelde beleid ten aanzien van gezinshereniging en gezinsvorming? Zo ja, welke? (blz. 9).*

Een gehele gelijkstelling van huwelijkse en niet-huwelijkse relaties zal met name een verandering betekenen ten aanzien van het middenvereiste. De overige toelatingsvoorwaarden zijn immers reeds zoveel mogelijk gelijkgesteld.

De voorstellen van de regering in de notitie leefvormen hebben geen invloed op het voorgestelde beleid voorzover het eerste toelating betreft. De notitie leefvormen (Tweede Kamer 1994-1995, 22 700, nr. 5) heeft geen wijziging aangebracht in de voorwaarden waaronder een relatie met een vreemdeling kan worden geregistreerd. Deze voorwaarden zijn neergelegd in het Wetsvoorstel inzake de samenlevingsregistratie (Tweede Kamer 1993-1994, 23 761, nrs. 1-3). Voorwaarde om een samenleving met een buitenlandse partner te registreren is dat de partner reeds minimaal 1 jaar legaal in Nederland moet verblijven.

Registratie van samenleving is dus niet mogelijk als er sprake is van eerste toelating in het kader van gezinsvorming.

Registratie van samenleving kan echter wel van belang zijn indien het een samenleving betreft met een vreemdeling die reeds voor een ander doel was toegelaten en al minimaal 1 jaar in Nederland verblijft. In dat geval is registratie mogelijk en komt daardoor een onderhoudsverplichting gelijk aan huwelijk tot stand. Ik zal nog nader bezien op welke wijze het beleid voor die situatie (en eventuele andere ontwikkelingen op dit terrein) te zijner tijd moet worden aangepast.

52

*Waaruit valt te concluderen dat de nieuwe regels in het algemeen een verbetering betekenen ten opzichte van het beleid van vóór 17 september 1993? Vóór september 1993 werd namelijk voor Nederlanders en houders van een vestigingsvergunning het vereiste van voldoende middelen van bestaan slechts tegengeworpen indien zij verwijtbaar werkloos waren. (blz. 9).*

Het kabinet heeft in september 1993 besloten het beleid aan te passen om recht te doen aan de oorspronkelijke bedoeling van het gezinsherenigings- en -vormingsbeleid, de integratie van vreemdelingen te bevorderen en de eigen (financiële) verantwoordelijkheid voor de overkomst van gezinsleden te stimuleren. Verder stond het kabinet met de aanpassing een effectieve en consequentere toepassing van de regels voor.

Er kan worden geconcludeerd dat met de nieuwe regels deze doelstellingen grotendeels zijn bereikt en dus een verbetering betekenen ten opzichte van het beleid van voor 17 september 1993. Duidelijk is dat de regering er in is geslaagd de eigen verantwoordelijkheid voor de overkomst van gezinsleden te stimuleren.

Het aanscherpen van de middeleneis en het laten vervallen van het verwijtbaarheids criterium heeft hierin een belangrijk aandeel gehad.

Uit het WODC-onderzoek is bovendien gebleken dat met de uitvoerende diensten met de nieuwe regels effectiever en consequenter kunnen werken.

53

*Waarom wordt bij de vaststelling van de hoogte van het inkomen de alimentatie die voor kinderen wordt ontvangen, meegerekend? Dit geld*

*komt toch de kinderen ten goede en niet de persoon die uit het buitenland overkomt? (blz. 10).*

Kinderalimentatie wordt toch meegerekend bij het bepalen van de hoogte van het inkomen omdat het primair het kind ten goede komt en in beginsel niet beëindigd wordt als bijvoorbeeld de moeder van het kind huwt met een buitenlandse partner. Bovendien houdt de ouder geld over omdat de kosten voor het kind grotendeels worden gecompenseerd door de alimentatie.