

Vergaderjaar 1995–1996

24 401

Minderhedenbeleid 1996

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 juni 1996

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 21 mei jl. (19 637/ 24 401, nr. 189) is een aantal vragen gesteld over de voorgestelde aanpassingen in **het gezinsherenigings- en gezinsvormingsbeleid**. Door tijdgebrek heb ik niet alle vragen op dat moment kunnen beantwoorden. Ik heb toegezegd u schriftelijk te zullen antwoorden. Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand. Tevens beantwoord ik de aanvullende schriftelijke vragen die ik op 6 juni jl. van de vaste commissie voor Justitie ontving (zie bijlage).

Ik verneem gaarne zo spoedig mogelijk van u of u met de voorgestelde aanpassingen kunt instemmen. Ik ben voornemens direct daarna de aanpassingen in een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire te publiceren.

Naar onderwerp gegroepeerd stonden nog de volgende vragen en opmerkingen open:

1

Waarom dient een gezinslid van een vluchteling over dezelfde nationaliteit te beschikken om in aanmerking te komen voor gezinshereniging (PvdA/GroenLinks)?

Voor toegelaten vluchtelingen (A-statushouders) geldt het volgende beleid:

Voor gezinsleden met dezelfde nationaliteit die gelijktijdig met de A-statushouder naar Nederland zijn gekomen dan wel hem/haar binnen een redelijke termijn nareizen, geldt dat zij zonder nadere voorwaarden eveneens in aanmerking komen voor een A-status (de zgn. afgeleide vluchtelingenstatus). De eis dat zij dezelfde nationaliteit moeten hebben wordt gesteld omdat ook zij, net als de hoofdpersoon die vluchteling is, in Nederland niet de bescherming kunnen invoeren van de autoriteiten in het land van herkomst.

Gezinsleden met een andere nationaliteit kunnen overigens wel degelijk in aanmerking komen voor gezinshereniging. In de praktijk kunnen de volgende situaties worden onderscheiden:

- als gezinsleden met een andere nationaliteit samen met de hoofdpersoon naar Nederland komen en de hoofdpersoon een A-status krijgt, dan zal worden beoordeeld of deze gezinsleden eveneens vluchteling zijn. Omdat ze een andere nationaliteit hebben komen ze niet in aanmerking voor de afgeleide vluchtelingenstatus. Zij kunnen immers in beginsel wel de bescherming inroepen van de autoriteiten in het land waarvan zij onderdaan zijn. Beoordeeld zal worden of zij op eigen gronden in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus, een vtv om humanitaire redenen of een vtv. Is dat niet het geval, dan zal beoordeeld worden of er klemmende redenen van humanitaire aard zijn om aan deze gezinsleden verblijf toe te staan, omdat de hoofdpersoon in Nederland is toegelaten. In veel gevallen is het ook niet gerechtvaardigd deze gezinsleden terug te sturen en zal een vtv om humanitaire redenen worden verleend, waarbij de inkomenseis dus niet gesteld wordt;

- vragen gezinsleden met een andere nationaliteit vanuit het buitenland om toelating voor gezinshereniging met een A-statushouder in Nederland dan wordt beoordeeld of aan de voorwaarden voor gezinshereniging, waaronder de inkomenseis, wordt voldaan. Omdat deze personen een andere nationaliteit hebben dan de A-statushouder is het immers niet altijd noodzakelijk dat de gezinshereniging in Nederland plaatsvindt. Deze kan in principe ook plaatsvinden in het land waarvan het gezinlid onderdaan is. Bij de beoordeling of gezinshereniging kan worden toegestaan wordt overigens wel gezien in hoeverre het, mede gelet op artikel 8 EVRM, redelijk is de inkomenseis tegen te werpen.

2

Wat wordt verstaan onder een redelijke termijn waarbinnen gezinsleden van vluchtelingen deze moeten nareizen (CDA)?

De redelijkheid wordt in elk individueel geval bepaald. Als richttermijn wordt in de praktijk 6 maanden gehanteerd.

3

Worden er nadere afspraken gemaakt met EU-landen over hereniging van gezinsleden die in verschillende landen zijn toegelaten als vluchteling (CDA)?

In de Schengen Uitvoeringsovereenkomst zijn enige bepalingen (artt. 35 en 36) opgenomen op basis waarvan een reeds toegelaten vluchteling of zelfs een asielzoeker op wiens asielaanvraag nog moet worden beslist, kan worden herenigd met zijn echtgeno(o)t(e) en minderjarige kinderen. Na de inwerkingtreding van de Overeenkomst van Dublin zullen voor 12 – en uiteindelijk voor alle 15 – EU-landen vergelijkbare bepalingen van kracht zijn.

4

De termijn van drie jaar gewerkt hebben op basis van tijdelijke contracten en uitzicht op nog 6 maanden werk is erg lang, met name voor jongeren en herintredende vrouwen. Bij dit criterium dient een individuele/humanitaire toets te worden toegepast. Het criterium zelf kan in stand blijven (PvdA).

De reden voor de beleidswijziging is de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt. De keuze voor de driejaarstermijn als voorwaarde waaronder tijdelijke contracten als duurzaam kunnen worden aangemerkt is in zekere zin arbitrair. Waar het om gaat is dat de termijn lang genoeg is

om aan te kunnen nemen dat iemand door zijn arbeidsverleden grote kans maakt dat de inkomsten voor de toekomst duurzaam zullen zijn. Dit beperkt de mogelijkheden de termijn te bekorten. Uiteraard kan altijd worden gezien of individuele omstandigheden een zaak dermate schrijnend maken dat om humanitaire redenen verblijf kan worden toegestaan, zonder genoemd criterium toe te passen. Het in alle gevallen toepassen van een individuele/humanitaire toets moet worden afgeraden omdat op die manier het verwijtbaarheids criterium weer wordt geïntroduceerd hetgeen in de uitvoering op problemen stuitte, die ondermeer juist aanleiding waren voor de aanpassing van het gezinsherenigingsbeleid in september 1993. Wel zal in de Vreemdelingen circulaire duidelijker worden vastgelegd wat als klemmende reden van humanitaire aard kan worden beschouwd.

5

De invulling van het begrip «klemmende redenen van humanitaire aard», zoals in de antwoorden van het kabinet omschreven, dient in de Vreemdelingen circulaire te worden opgenomen (PvdA).

Zie het antwoord op vraag 4

6

Is de driejaarstermijn die bij flexibele arbeid wordt voorgesteld om de duurzaamheid van het inkomen te bepalen conform de bestaande praktijk (D66)?

Ja.

7

Een uitkering krachtens de WW mag niet het hoofdbestanddeel zijn van het inkomen dat gedurende de driejaarstermijn in geval van flexibele arbeid wordt meegeteld (CDA).

Indien flexibele arbeid wordt afgewisseld door WW, dan wordt de periode waarin WW is ontvangen alleen meegeteld indien het gaat om een korte onderbreking.

Voor WW-gerechtigden gelden aparte criteria voor de berekening van de duurzaamheid van de uitkering.

8

Bij de vaststelling van het inkomen dient naast kinderalimentatie kinderbijslag te worden meegeteld, omdat ook kinderbijslag ten goede komt aan het kind (PvdA).

Daar is in het voorstel uitdrukkelijk niet voor gekozen. Het uitgangspunt van de redenering is niet dat een bepaalde inkomensbron ten goede komt aan het kind.

Het uitgangspunt is het verschil van financiering van die bron. Kinderbijslag wordt gefinancierd vanuit de algemene middelen en in die zin wordt er dus beslag gelegd op die middelen. Kinderalimentatie wordt gefinancierd uit het inkomen van de andere ouder.

9

Verzoek bij een vtv dezelfde leges te heffen voor EU-onderdanen (nu f 35,-) en niet-EU-onderdanen (nu f 125,-). En de leges voor een vergunning tot vestiging (f 500,-) te verlagen tot het niveau van een vtv. Nu zijn die leges gelijk aan die bij naturalisatie, terwijl het behandelen van een naturalisatieverzoek toch meer werk met zich meebrengt dan het verlenen van een vergunning tot vestiging (PvdA).

De hoogte van leges voor een vtv is berekend aan de hand van de werkelijke kosten die met de administratieve handelingen zijn gemoeid. Voor EU-onderdanen wordt in afwijking daarvan f 35,- in rekening gebracht. De Europese regelgeving schrijft namelijk voor dat voor een verblijfsdocument aan EU-onderdanen niet meer berekend mag worden dan het bedrag voor de nationale identiteitskaart voor eigen onderdanen. In Nederland zijn deze kosten (voor de VNG kaart) f 35,-. Om die reden is gelijkschakeling niet mogelijk.

Er is bij het bepalen van de hoogte van de leges voor een vergunning tot vestiging een andere invalshoek gekozen.

Het tarief is gelijkgesteld met het huidige volledige tarief voor naturalisatie, teneinde de keuze voor naturalisatie te bevorderen.

10

Wat zijn de argumenten om voor houders van een vtv om humanitaire redenen niet dezelfde criteria te hanteren als bij houders van een vestigingsvergunning, vluchtelingen en Nederlanders (PvdA/CDA)?

Voor houders van een vtv om humanitaire redenen geldt in het gezinsherenigingsbeleid een onverkorte inkomenseis. Ik heb er niet voor gekozen om voor deze groep een andere eis te stellen dan voor de overige houders van een vtv om de volgende redenen:

- de groep houders van een vtv-hum is pluriform. Houders van een vergunning tot vestiging, vluchtelingen en Nederlanders zijn objectief vast te stellen categorieën. Een vtv-hum is een vtv zonder beperking die zowel aan asielzoekers als aan niet-asielzoekers wordt verleend. Het is dus niet zo dat elke vtv-hum wordt verstrekt omdat van betrokkene redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst.

Of de inkomenseis bij een houder van een vtv lager kan worden gesteld of kan vervallen vergt een individuele beoordeling. In schrijnende gevallen kan van de eis worden afgeweken;

- ook de sterke rechtspositie van houders van een vtv-hum is onvoldoende reden om het beleid te wijzigen. Ook de duur van verblijf en banden met Nederland spelen een rol bij het bepalen van de categorieën aan wie een lagere inkomenseis wordt gesteld.

11

Zijn er cijfers te geven omtrent het aantal toelatingen binnen het humanitaire vangnet (D66)?

Het aantal toelatingen binnen het humanitaire vangnet wordt niet apart geregistreerd.

12

Is het stellen van een inkomenseis aan houders van een vtv om humanitaire redenen in overeenstemming met het EVRM (GroenLinks)?

Artikel 8 EVRM laat onverlet dat er inkomenseisen bij gezinshereniging mogen worden gesteld. Dit geldt ook voor houders van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden. Wel moet op grond van artikel 8 EVRM worden beoordeeld of het stellen van een inkomenseis in het individuele geval gerechtvaardigd is. Deze beoordeling kan in voorkomende gevallen ertoe leiden dat gezinshereniging alsnog wordt toegestaan.

13

Is er aandacht voor mogelijk misbruik van jonge vrouwen werkzaam in het Jeugdwerkgarantieplan (VVD)?

Ik ben op de hoogte van signalen dat jonge (Turkse) vrouwen werkzaam in het Jeugdwerkgarantieplan (JWG) gedwongen zouden worden te trouwen. Doordat het voor jongeren die werkzaam zijn in het kader van het JWG voldoende is dat zij 32 uur per week werken en er verder geen eisen worden gesteld aan de hoogte van het inkomen, geldt voor hen een relatief soepel inkomensvereiste.

Hoewel ik deze signalen serieus zal bezien, zie ik geen reden om de inkomenseis te wijzigen teneinde deze situatie te voorkomen. Ik zie veeleer een oplossing in de toepassing van de regelgeving tegen schijnhuwelijken.

14

Wordt bij toepassing van de omgekeerde wachttermijn rekening gehouden met het feit dat gezinsleden elkaar i.v.m. oorlogsgeweld kunnen zijn kwijtgeraakt? Forum heeft vragen gesteld op dit punt (D66).

Ja, maar dit zal slechts in een beperkt aantal gevallen aan de orde zijn. De wachttermijn is immers vrij ruim, namelijk 3 jaar. Ik heb de brief van Forum ontvangen en zal deze zo spoedig mogelijk beantwoorden.

15

Kan de staatssecretaris aangeven hoe de maatregel m.b.t. de omgekeerde wachttermijn bekend zal worden gemaakt? Hoe zal deze instructie vorm gaan krijgen? Is het mogelijk om de vragen die de stichting FORUM op dit punt heeft gesteld vóór de behandeling van het Beleidsdocument te beantwoorden (PvdA)?

Deze maatregel die beoogt gezinshereniging te laten plaatsvinden binnen drie jaar nadat aan de voorwaarden is voldaan is reeds sinds september 1993 van kracht, maar uit de aard der zaak kan deze termijn pas in september 1996 worden overschreden. De maatregel is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire in hoofdstuk B1 en als zodanig al bij de Vreemdelingendiensten bekend. Naar aanleiding van de vragen van FORUM over dit onderwerp is besloten de Vreemdelingendiensten echter tijdig opnieuw te instrueren door middel van een Tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire (TBV). Ik streef er naar de brief van de stichting FORUM zo spoedig mogelijk en liefst vóór 20 juni a.s. te beantwoorden.

16

Hoe wordt het bewijs geleverd dat er sprake is van een gezinsband (CD)?

De hoofdregel is dat de gezinsband moet worden aangetoond d.m.v. gelegaliseerde documenten. Uitzonderingen op die hoofdregel kunnen worden gemaakt voor vluchtelingen en houders van een vtv om humanitaire redenen, omdat van hen in redelijkheid niet gevergd kan worden dat zij zich in verbinding stellen met de autoriteiten in het land van herkomst om deze documenten te laten legaliseren.

17

De PvdA-fractie bepleit flexibiliteit bij het hanteren van het normbedrag en voortzetting van de huidige praktijk waarin vreemdelingendiensten het normbedrag hanteren met een marge van f 1,- tot f 50,- (PvdA).

In de brief van 20 december 1995 heb ik aangegeven dat het toepassen van marges, hoe klein ook, niet wenselijk is omdat het risico bestaat dat er een glijdende schaal gaat ontstaan waardoor de subjectieve oordeelsvorming terugkeert. In feite zou er dat weer een verwijtbaarheids criterium worden gehanteerd. Ik handhaaf dit standpunt.

Wil de staatssecretaris een onderzoek uitvoeren naar de mogelijkheden om maatregelen te treffen tegen mannen die een huwelijk sluiten met het oogmerk de vrouw in de prostitutie te laten werken (PvdA)?

Neen. De oplossing moet worden gezocht in een effectieve toepassing van de Wet voorkoming schijnhuwelijken in combinatie met een goede controle vanuit het vreemdelingtoezicht. Op die manier kan preventief worden opgetreden. Ten eerste moet door de Vreemdelingendienst een verklaring worden afgegeven ten behoeve van de ambtenaar van de Burgerlijke Stand, alvorens de huwelijksakte kan worden opgemaakt van een huwelijk waarbij een vreemdeling is betrokken of alvorens een in het buitenland gesloten huwelijk kan worden ingeschreven.

Ten tweede moet bij het verlenen van een vergunning tot verblijf worden gecontroleerd of aan alle voorwaarden is voldaan. Een vrouw die zich in een situatie van misbruik of gedwongen prostitutie bevindt kan gebruik maken van hulpverlenende instanties en haar partner verlaten zonder dat dit automatisch leidt tot verval van haar verblijfstitel. Een en ander zal individueel worden beoordeeld. Ook kan zij in het geval van gedwongen prostitutie aangifte doen van vrouwenhandel. Deze aangifte beschermt haar gedurende het proces tegen de verdachte tegen uitzetting.

De weg van de ongewenstverklaring behoort tot de mogelijkheden indien de man in kwestie vreemdeling is en is veroordeeld tot een straf die gelet op de verhouding tussen strafmaat en verblijfsduur tot ongewenstverklaring kan leiden.

Daarvoor is dus een strafrechtelijke veroordeling een voorwaarde.

Ik vertrouw erop dat ik u met het bovenstaande voldoende heb geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz

1. De vreemdelingendiensten hanteren het normbedrag (bijstandsnorm) flexibel. Hen gaat om een marge tussen 1 en 50 gulden. Het kabinet wil deze praktijk veranderen, waarbij een strikte toepassing van de normbedragen wordt voorgesteld. Wil de staatssecretaris toezeggen dat de huidige praktijk wordt voortgezet?

2. Het begrip verwijtbaarheid wordt voor wie afhankelijk is van een bijstandsuitkering niet meer gehanteerd. Onder druk van de Kamer is in 1993 een alinea opgenomen dat, indien een uitkeringsgerechtigde niet aan de objectieve inkomenscriteria voldoet, maar wel alles in het werk stelt om werk te vinden, echter zonder succes, justitie op grond van humanitaire redenen gezinshereniging en -vorming zal toestaan.

Kunnen, gezien de geschiedenis van dit onderwerp «de klemmende redenen van humanitaire aard» zoals eerder door het kabinet omschreven, in de Vreemdelingencirculaire worden opgenomen?

3. Er wordt voorgesteld dat, indien een gezinlid van een vluchteling niet dezelfde nationaliteit heeft als de vluchteling in Nederland, deze in beginsel niet in aanmerking komt voor gezinshereniging. Het kabinet beroept zich op het Handboek van de UNHCR waarin de familie-eenheid centraal staat. Wil de staatssecretaris de wijziging aanbrengen dat de crisissituatie en niet de nationaliteit centraal staat?

4. Het komt vaak voor dat Nederlanders of houders van een vestigingsvergunning met buitenlandse vrouwen trouwen en bij binnenkomst in Nederland deze vrouwen misbruiken en vaak in de prostitutie laten werken. Omdat deze vrouwen voor drie jaar afhankelijk zijn van de verblijfstitel van hun partner, komen ze in onwenselijke en gedwongen situaties terecht.

Kan een voorstel om de afhankelijke verblijfsvergunning niet drie jaar maar een jaar te laten duren, een oplossing bieden?

Worden er maatregelen genomen tegen de mannen die deze praktijken toepassen? Zo ja, welke? Welke mogelijkheden staan ter beschikking om dit onverantwoord gedrag te bestrijden?

Behoren bij voorbeeld maatregelen als intrekking van de vergunning of ongewenstverklaring (bij vreemdelingen) en beperkingen bij de mogelijkheden tot reizen van Nederlanders en boeten, tot de mogelijkheden? Wil de staatssecretaris een dergelijk onderzoek uitvoeren?

5. In 1993 is besloten dat hier aanwezige vreemdelingen, indien ze voldoen aan de criteria voor gezinshereniging, binnen drie jaar de gezinshereniging en -vorming moeten effectueren. Doen ze dat niet, dan vervalt voor hen het automatisch recht voor gezinshereniging. Deze maatregel zou ingaan per september 1996. Hoe zal deze maatregel bekend worden gemaakt en hoe zal de instructie voor de vreemdelingendiensten vorm krijgen?

Is het mogelijk om de vragen die de stichting FORUM op dit punt heeft gesteld vóór de behandeling van het beleidsdocument te beantwoorden?